

**JOGGYAKOLRAT-ELEMZŐ CSOPORT  
A GYÜLEKEZÉSI JOG GYAKORLÁSÁVAL KAPCSOLATOS BÍRÓI ELJÁRÁSOK  
ELEMZÉSÉRE**

**Létrehozta a 2014.EL.II.JGY.1/2. számú elnöki határozat**

2015. január

**A Joggyakorlat-elemző csoport tagjai**

- 1.Dr. Balogh Zsolt (Kúria)**
- 2.Dr. Bögös Fruzsina (Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság)**
- 3.Böszörményiné Dr. Kovács Katalin (Kúria)**
- 4.Dr. Csink Lóránt (Alapvető Jogok Biztosának Hivatala)**
- 5.Dr. Dudás Dóra Virág (Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság)**
- 6.Dr. Hajas Barnabás (Igazságügyi Minisztérium)**
- 7.Dr. Hörcherné Dr. Marosi Ildikó (Kúria), a csoport vezetője**
- 8.Dr. Kádár András (Magyar Helsinki Bizottság)**
- 9.Dr. Kárpáti Zoltán (Kúria)**
- 10.Dr. Kopinja Mária (Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság)**
- 11.Dr. Sperka Kálmán (Kúria)**
- 12.Dr. Tóth László (Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság)**
- 13.Dr. Török Bernát (Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Alkotmánybíróság)**
- 14.Dr. Vattay Gergely (Budapesti Rendőr-főkapitányság)**

**A gyülekezéshez való jog  
a közigazgatási bírósági gyakorlatban**

Bevezetés

|  |       |
|--|-------|
| I. A gyülekezésről szóló törvényen alapuló előzetes korlátok ..... | 4.o.  |
| II. A rendezvény felosztása .....                                  | 21.o. |
| III. Eljárási kérdések .....                                       | 25.o. |
| IV. A gyülekezéshez való jog gyakorlása – polgári perek .....      | 31.o. |

1. sz. melléklet

A joggyakorlat-elemzés során készült dokumentumok

2. sz. melléklet

A joggyakorlat-elemzés során vizsgált bírói határozatok listája

**Az összefoglaló véleményben alkalmazott  
rövidítések**

|                  |   |
|------------------|---|
| Bszi.            | <i>A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény</i>   |
| Gytv.            | <i>A gyülekezésről szóló 1989. évi III. törvény</i>   |
| Ket.             | <i>A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény</i>   |
| Rtv.             | <i>A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény</i>  |
| Bmr.             | <i>A rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet</i>   |
| EJEE             | <i>1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény</i>   |
| EBESZ Irányelvek | <i>az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodájának a Békés Gyülekezés Szabadságára vonatkozó Irányelvei</i>  |
| PPJEN            | <i>az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban:</i> |
| Knptv.           | <i>Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény</i>                                  |
| Pp.              | <i>A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény</i>  |
| Ptk.             | <i>Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény</i>  |
| EJEB             | <i>Emberi Jogok Európai Bírósága</i>  |
| EBESZ            | <i>Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet</i>   |
| TEK              | <i>Terrorelhárítási Központ</i>   |
| BKK              | <i>Budapesti Közlekedési Központ</i>  |

## Bevezetés

A Kúria elnöke által „A gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatos bírói eljárások elemzésére” címmel létrehozott joggyakorlat-elemző csoport célként tűzte ki, hogy feltárja az elmúlt időszakban a rendőrhatalom jogalkalmazás, a bírói jogértelmezés, valamint az Alkotmánybíróság tárgykörben benyújtott alkotmányjogi panaszok elbírálása révén felszínre került vitatott kérdéseket, a jogalkotás szükségessége esetén támpontot nyújtson az esetleges módosítások előkészítéséhez, és támogatást kívánt adni a rendőrség jogalkalmazói tevékenységéhez.

A joggyakorlat-elemző csoport vizsgálta a Bszi.-ben szabályozott jogegységesítő eszközök alkalmazhatóságát, illetve kitért a Gytv. módosításának indokoltságára is.

Az alkalmazott munkamódszert a joggyakorlat-elemző csoport a következőképpen határozta meg:

A vizsgálat területi hatálya: a munkacsoport beszerezte a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság és a Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégiumok megkeresése révén valamennyi, a tárgykörben meghozott határozatot;

A vizsgálat tematikája: a vizsgálat a gyülekezéshez fűződő jog gyakorlásának három fontos csomópontját érintő bírói határozatokra terjedt ki, jelesül a bejelentést elbíráló hatósági határozat bírósági felülvizsgálata során meghozott, a Gytv. hatálya alá tartozó gyülekezések feloszlását elrendelő közigazgatási aktus jogszerűségét elbíráló közigazgatási bírói döntésekre, végül a gyülekezések és azok feloszlása kapcsán megsértett személyiségi jogi igényeket elbíráló polgári bírósági határozatokra. A joggyakorlat-elemző csoport úgy eljárási mint anyagi jogi kérdésekkel is foglalkozott.

A vizsgálat időintervalluma:

- a bejelentésekkel kapcsolatos ügyekben a 2010-t követően érintett gyülekezésekre vonatkozó bírói döntések;
- a feloszlási és a kártérítési ügyekben a 2010 után jogerős bírói határok.

A munkacsoportba a gyülekezési jog gyakorlásával érintett valamennyi állami szereplő munkatársa meghívást kapott, ideértve a különböző bírósági szinteken ítélkező bírákat és a rendőrhatalomot, az elemzésben részt vett az Alkotmánybíróság munkájában tapasztalatokat szerzett, az alapvető jogok országgyűlési biztosa hivatalában dolgozó munkatárs. De tagja volt a munkacsoportnak egy civil jogvédő szervezet és a törvényalkotás előkészítőjének képviselője is.

A joggyakorlat-elemző csoport munkája három szakaszból állt.

A vizsgálat tárgyává tett és a munkacsoport tagjai számára hozzáférhető, anonimizált bírói határozatok – és iratok, amelyek a munkacsoport bírótagei számára voltak elérhetőek – beszerzését követően elsőként a munkacsoport tagjai elemezték a bírói gyakorlatot.

Az elemzések révén kirajzolódó „problématérkép” alapján kerültek meghatározásra azon kérdéskörök, amelyekről a munkacsoport tagjai – egyéni vállalás révén – elemzéseket készítettek. Végül az elemzések kompilálása és a munkacsoport tagok észrevételeinek beépítése révén alakult ki az összefoglaló vélemény.

Az összefoglaló vélemény megállapításokat tett a bírói gyakorlat kapcsán és javaslatokat fogalmazott meg úgy a bírói gyakorlat mint a törvényalkotás előkészítője számára. A Bszi. 29-30. §-ai szerinti jogintézmény a bírói ítélkezés elemzésén alapuló, a jogegység alakításának közvetett eszköze. Ezért a munkacsoportnak nem lehetett célja a gyülekezéshez való jog kétszintű szabályozásának átvilágítása, így a munkacsoport az összefoglaló véleményben a jogalkotás számára csak javaslatokat fogalmazhatott meg és a módosítások szükségességének megállapítására szorítkozhatott.

A bírói határozatok elemzését követően felállított „problématérkép” a következő kérdéseket azonosította:

**A. A gyülekezési jog tartalmi kérdései:**

- a. a gyülekezés célja szerinti minősítése (a tartalomkontroll lehetősége/kizártsága);
- b. a "szervező" fogalma (a jogi személyek, pl. pártok szervezői tevékenysége);
- c. a közterületi rendezvény fogalma;

**B. A bejelentés kérdései – a gyülekezés megtiltásának okai (a Gytv. szerinti és azon túli megtiltási okok köre, tartalma):**

- a. "a közlekedés más útvonalon nem biztosítható";
- b. "a bíróság zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné";
- c. a rendezvény időtartalma, az életvitelszerű gyülekezés kérdése;
- d. a gyülekezéshez való jog és más alapjogok viszonya [helyváltoztatás szabadsága, magánszférához való jog, "mások jogainak és szabadságának sérelme", a Gytv. 2. § (3) bekezdésének és a 8. § (1) bekezdésének viszonya], jogértelmezéssel kimunkált megtiltási okok;
- e. a konkuráló rendezvények kérdése;
- f. a rendezvényt időben lényegesen megelőző bejelentések kérdése, a joggal való visszaélés kérdése;
- g. a gyülekezés célja szerinti minősítése, totalitárius, kirekesztő nézeteket terjesztő gyülekezések megítélése (a tartalomkontroll lehetősége/kizártsága);

**C. A gyülekezési ügyekben "alkalmazott jog" kérdése:**

- a. az Alaptörvény hivatkozhatósága,
- b. törvényben inkorporált nemzetközi szerződések (az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény, illetve más, multilaterális, klasszikus nemzetközi egyezmények);

**D. A rendezvény felosztatásának kérdései:**

- a. a "békétlenség" fogalma (Gytv. 14. §);
- b. a rendbontást elkövető kiemelés, illetve annak lehetősége;

- c. a be nem jelentett rendezvény feloszlata;
- d. "mások jogainak és szabadságának sérelme";
- e. személy- és létesítménybiztosítási intézkedések kérdésének elbírálása.

**E. Eljárási kérdések:**

- a. a határidőn túl meghozott hatósági határozatok kérdése;
- b. a nem alakszerű tiltó aktusok kérdése;
- c. a Ket. 30. §-án alapuló határozatok elleni jogorvoslat kérdése;
- d. a fegyveregyenlőség és a bizonyítási teher kérdése, a bizonyítás lehetőségei gyülekezési ügyekben a hatósági eljárásban, illetve a bírósági eljárásban;
- e. a rendezvényt időben lényegesen megelőző bejelentések kérdése;

A bírói gyakorlat alapján azonosított vitás, rendezésre váró kérdések önmagukban a joggyakorlat-elemzés eredményének tekinthetők.

A munkacsoport az azonosított kérdések túlnyomó többségével foglalkozott és az elemzések, az egyes fejezetek végén található összefoglalók, valamint a megfogalmazott javaslatok felhívják a bírák és a rendőrhatalóság figyelmét a lehetséges döntési irányokra, amelyek segíthetnek úgy a bírói mint a rendőrhatalósági határozatok meghozatalában, a joggyakorlat továbbfejlesztésében.

A munkacsoport tagjai valamennyien hozzájárultak ahhoz, hogy az egyes kérdésekhez fűzött elemzéseikhez az összefoglaló vélemény részeként úgy a Kúria bírái mint a szélesebb közvélemény hozzáférhessen. Az elemzéseket az 1. sz. melléklet tartalmazza.

A munkacsoport az összefoglaló véleményt lényegében egyhangúan fogadta el. Ahhoz a munkacsoport vezetőjének és a munkacsoport tagjainak hozzájárulásával, az összefoglaló vélemény két pontját érintően egy tag fűzött kiegészítést, amelyet az 1. sz. melléklet tartalmaz.

Az összefoglaló véleményhez csatolt 2. sz. melléklet táblázatos formában tartalmazza a munkacsoport által vizsgált bírói határozatokat.

\*\*\*

## I.

### A rendezvény (előzetes) megtiltásának kérdései

#### I.1. Tételes törvényi rendelkezések

A Gytv. 8. § (1) bekezdése értelmében „[h]a a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható, a rendőrség a bejelentésnek a hatósághoz való beérkezésétől számított 48 órán belül a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását megtilthatja”.

A Gytv. 8. § (1) bekezdésének tételes rendelkezései értelmében a rendőrség akkor tilthatja meg a bejelentéshez kötött rendezvény bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását, ha az eljárásának eredményeként arra a következtetésre jut, hogy az

- a népképviselői szervek vagy
- a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy
- ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható.

A Gytv. általános rendelkezései között kapott helyet a 2. § (3) bekezdése, amely ezért rendszertani értelmezésben generális korlátnak, a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatos általános korlátnak tekintendő.

A 2. § (3) bekezdése értelmében „[a] gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével”.

A Gytv. generálisan minősíti jogsértőnek azokat a tárgyi hatálya alá tartozó rendezvényeket, amelyek

- bűncselekményt vagy
- bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósítanak meg, valamint
- mások jogainak és szabadságának sérelmével járnak.

#### I.1.1. Terminológiai megközelítés

##### I.1.1.1. Engedélyezés – bejelentés

Az átvizsgált bírósági (és rendőrhatalósági) határozatok tanulságaként célszerű röviden kitérni a gyakorlat által alkalmazott, a Gytv.-re visszavezethető egyes fogalmak tartalmának tisztázására, e fogalmak használatára.

A gyülekezéshez való jog hatályos magyar szabályozása nem az engedélyezési rendszert követi, arra sem a magyar közjogi hagyományokban, sem pedig a korábbi hazai jogirodalomban nem találunk utalást. A gyülekezést megelőző két intézmény között számottevő a különbség. Ezek között is a legfontosabb az, hogy az engedélyezés esetében a hatóság előzetes döntése a rendezvény megtartásának elengedhetetlen feltétele, így az engedély kiadásának bármely okból való elmaradása megakadályozza a rendezvény

megtartását. Az engedélyezési eljárás során a hatóság a rendezvény megengedhetősége körében szükségképpen vizsgál tartalmi kérdéseket is. Az engedélyezés szempontját képezi tehát a gyülekezéssel kifejezett kollektív vélemény tartalma, megengedhetősége tárgyában való döntés is.

A bejelentés a hatályos szabályozás értelmében a Ket. szerinti kérelemnek minősül, ugyanakkor tartalmában és célját tekintve nem az „engedély megszerzésére irányuló kérelem”. Annak lényege ugyanis – a bírói gyakorlatban kimunkáltak értelmében – az Alaptörvényben elismert alapjog konkrét körülmények közötti gyakorlása, a gyülekezés adott helyen és időben történő megtartásának rendőrség általi tudomásul vétele, és az, hogy arra a rendőrség részben intézményvédelmi kötelezettségei, részben pedig a közrendi feladatai teljesítése érdekében megfelelően fel tudjon készülni.

Az emberi jogok/alapjogok európai koncepciója számos külföldi alkotmányozót vezetett arra, hogy – a gyülekezési jog szabad gyakorlásának garanciájaként – kifejezetten tiltja a joggyakorlás előzetes engedélyhez kötését.

A kifejtettek szerint a Gytv. hatálya alá tartozó, előzetes bejelentéshez kötött rendezvények esetében a rendőrség a rendezvényt tudomásul veszi és nem engedélyezi.

#### **I.1.1.2. „...tiltás, megtiltás, betiltás...”**

A rendőrség, vagy éppen a rendezvény szervezője, illetve résztvevői rendszeresen szinonimaként használják a rendezvényre a „tiltott”, a „megtiltott”, vagy a „betiltott” jelzőt. A Gytv. 8. § (1) bekezdése szerint – ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható – a rendőrség „(...) a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását megtilthatja”. E rendelkezésből kitűnik, hogy a rendőrség döntése nem általános „demonstrációs tilalmat” jelent, ugyanakkor nem vonatkozhat az adott rendezvény bárhol és bármikor történő megtartásának tiltására sem.

A magyar jog nem ismer általános demonstrációs tilalmakat, amelyek alapján meghatározott helyszíneken semmilyen rendezvényt ne lehetne megtartani. Így általában „tiltott rendezvényről” sem beszélhetünk.

Ugyancsak hibás a „betiltott” rendezvény gyakran előforduló fordulata is. A „betiltott” rendezvény ugyanis egyáltalán, vagyis sehol, és semmikor nem tartható meg. A „betiltás” így – hatását tekintve biztosan – a gyülekezési jog tartalmi alapú korlátját állítaná fel. Való igaz, hogy a rendőrség – a bírósági gyakorlatra támaszkodva – a neonáci megemlékezések megtartását – függetlenül attól, hogy azt hová, és milyen időpontra jelentették be – minden esetben a nemzetközi jogi kötelezettségekre hivatkozva megtiltotta, de ez sem tekinthető a szó szoros értelmében „betiltásnak”, ugyanis ezek a hatósági határozatok is minden esetben egyedi eljárásban lefolytatott vizsgálódás eredményeként születtek meg.

A megtiltás tehát arra vonatkozik, hogy a szervező rendezvényét az adott helyen, vagy időben megtartsa, következésképpen más helyen, vagy más időpontban a rendezvény – újabb bejelentést követően – már megtartható lehet. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a gyakorlatban több esetben is okozott jogértelmezési problémát a Gytv. 8. § (1) bekezdés „megjelölt

helyszínen, vagy időben” fordulata. Az egyedi ügyekben felvetődő ilyen jellegű kérdéseket esetről esetre (igazodva a közterület avagy a gyülekezés tervezett idejének sajátosságaihoz), összhangban a gyülekezéshez való jog kiemelt jelentőségével, megszorítóan kell értelmezni.

A kifejtettek értelmében a Gytv.-beli terminológiát helyen a rendezvény adott helyen és időben történő megtiltásaként kell használni.

### **I.1.1.3. Felosztatás, tömegosztatás**

Emlékeztetni kell arra is, hogy a nagyfokú hasonlóság ellenére a rendezvény Gytv. 14. §-a szerinti felosztatása és az Rtv. 59. §-a szerinti tömegosztatás jogintézménye nem azonosak, ezért hibás az a szakirodalomban is fel-felbukkanó szóhasználat, amely egyszerűen „osztatásról” beszél annak ellenére, hogy rendszerint – de nem szükségképpen – a rendezvény rendőrségi felosztatását követi a tömegosztatás.

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a rendezvény felosztatására vonatkozó szabályok meglehetősen hiányosak, illetve nem megfelelő jogforrási szinten, a Bmr.-ben kerültek szabályozásra. A rendelkezéseket együtt értelmezve az Rtv.-vel a következő megállapítások tehetők:

A rendezvény felosztatása fogalmilag a helyszín elhagyására vonatkozó felszólításokat jelenti, amelyet kizárólag akkor követhet a tömegosztatás, ha a tömeg ezek ellenére nem oszlik szét. Fontos különbség továbbá, hogy mint minden rendőri intézkedésre, a tömegosztatásra is vonatkozik az arányosság követelménye, vagyis míg a rendezvény felosztatását a rendőrség nem mérlegelheti, addig a tömegosztatásra vonatkoznak az arányossági kritériumok.

A kifejtettek értelmében a Gytv. hatálya alá tartozó gyülekezéseket a rendőrség felosztatja. A tömegosztatásra – még akkor is, ha az összefüggésben áll gyülekezéssel – az Rtv. hatálya alatt kerül sor.

## **I.2. Megtiltási okok a közigazgatási bírósági gyakorlatban**

A Gytv. 2. § (1) bekezdése értelmében „a gyülekezési jog gyakorlása keretében a békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések (a továbbiakban együtt: rendezvény)” részesülnek védelemben, „amelyeken a résztvevők véleményüket szabadon kinyilváníthatják”.

A Gytv. 6. §-a a közterületen tartandó (bejelentéshez kötött) rendezvények esetében előzetes bejelentési kötelezettséget intézményesít. Eszerint a rendezvény „szervezését a rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak, Budapesten a Budapesti Rendőr-főkapitányságnak (a továbbiakban: rendőrség) legalább három nappal a rendezvény megtartásának tervezett időpontját megelőzően” a 7. § szerinti adattartalommal „kell bejelenteni. A bejelentési kötelezettség a rendezvény szervezőjét terheli”.

Ahogy arra több alkotmánybírósági határozat és a közigazgatási bírói gyakorlat is sok esetben rámutatott, a bejelentéssel kapcsolatos eljárásban a rendőrség alapfeladatainak tesz eleget: a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend védelme [Alaptörvény 46. cikk (1) bekezdés] érdekében, a tervezett rendezvény körülményei alapján a szabadságjog gyakorlásához szükséges intézkedéseket vizsgálja. A vizsgálódás eredményeként juthat olyan következtetésre, amely akadályát képezi a rendezvény bejelentés szerinti

időpontban és helyszínen történő megtartásának. A rendőrség eljárása nem a rendezvény megtartásának engedélyezésére irányul, mégis hatóságként megtilthatja azt.

A Gytv. I.1. pontban idézett 8. § (1) bekezdése értelmében a rendőrségi megtiltásnak akkor van jogalapja, amennyiben a rendezvény előreláthatóan „(...) a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható (...)”. A tételes megtiltási okok alkalmazása nem volt mentes jogértelmezési problémáktól. (I.2.1.)

A konkrét ügyek kapcsán a közigazgatási bíró előtt felvetődő jogkérdések megoldásakor – a joggyakorlat-elemzés során átvizsgált bírói határozatok tanúsága szerint, alapvetően a törvényi szabályok hiányában – gyakran kerül ellentétbe egymással az Alaptörvény 28. cikkének két követelménye: az alkotmányosság igénye és a „józan észnek” megfelelő megoldás. A Gytv. által felállított rendszerből ugyanis nem a gyülekezési jog gyakorlását biztosító elemek hiányoznak, hanem bizonyos alkotmányos elvek (például: nincs közrendvédelmi klauzula), bizonyos alapjogok gyakorlására (például: magánélethez való jog) vonatkozó jogi normák, amely hiányok közigazgatási bírói vagy alkotmánybírói jogértelmezéssel kétségesen pótolhatóak.

A bírói gyakorlat a Gytv.-beli tételes megtiltási okokon kívüli okokat vezetett le az Alaptörvényből, törvényben kihirdetett nemzetközi szerződésekből, illetve ilyenként kezelte bizonyos tényállási közegben a Gytv. 2. § (3) bekezdésének szabályát is.

Az Alaptörvény és a Gytv., a nemzetközi dokumentumok és a Gytv. bírói értelmezése kapcsán az a kérdés merült fel, hogy együttes, egymásra tekintettel történő értelmezéssel hozható-e olyan alkotmányos bírói döntés, amely a gyülekezési jog gyakorlásának a Gytv. 8. § (1) bekezdésén túli, alkotmányos megalapozottságú avagy nemzetközi szerződéseken alapuló korlátozását eredményezi? Másképpen megfogalmazva: juthat-e a közigazgatási bíró mérlegelése eredményeként olyan következtetésre, amely szerint meghatározott körülmények között a gyülekezési jognak is meg kell hajolnia alkotmányos elvek avagy más alapjogok érvényesülése érdekében – a Gytv. tételes szabályainak hiányában? (I.2.2.)

A kérdés alaposabb elemzését megelőzően, ezen a ponton is fel kell hívni a figyelmet a következőkre:

Az Alkotmánybíróság – bár nem a gyülekezési jog kapcsán, de – rámutatott: „Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az alapjog-korlátozásnak ez a tesztje mindenekelőtt a jogalkotót kötelezi, ugyanakkor hatáskörükhöz igazodva a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg. E követelményből – az Alaptörvény 28. cikkére is tekintettel – a bíróságoknak az a kötelezettsége adódik, hogy ha olyan jogszabályt értelmeznek, amely valamely alapjog gyakorlását korlátozza, akkor a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül az érintett alapjog korlátozását kizárólag a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére szorítsák.” {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [21]}

Ebből (is) következően a bírácoknak lehetőségük van arra, sőt bizonyos körben kötelezettségük is, hogy a konkuráló alapjogok összhangját megteremtsék, alkalmazzák az Alaptörvény I. cikk

(3) bekezdését. Bírói jogértelmezéssel így az elavuló félben lévő jogi szabályozás is alkalmas az aktuális jogértelmezési problémák Alaptörvénnyel összhangban történő megoldására mindaddig, amíg a törvényhozó nem hoz új, korszerű szabályokat. A gyülekezési jog kapcsán – mint látjuk – a bíróság rátért erre az Alaptörvény 28. cikk által is ösztönzött útra.

A Gytv. 2. § (3) bekezdése a közrend sérelmére utal, amikor generális tilalomként rendelkezik arról, hogy „[a gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg] bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást”, valamint nem járhat „mások jogainak és szabadságának sérelmével”. A 2. § (3) bekezdése – megfogalmazásából kitűnően - kiveszi az alkotmányos védelem alól azokat a rendezvényeket, amelyek a generális tilalommal szemben jogsértést valósítanak meg. Ugyanakkor a 2. § (3) bekezdése nem ad egyértelmű eligazítást abban a tekintetben, hogy a generális tilalom a gyülekezési jog gyakorlását már a bejelentés szakaszában vagy csupán a rendezvény megtartásának folyamatában korlátozza, akadályozza. (I.2.3.)

#### I.2.1.1. „... a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné ...”

A Gytv. tételes, megtiltási okként szabályozza azt a helyzetet, amikor a (közterületen tartandó, bejelentéshez kötött) „rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné (...)”.

Alapvető érdek fűződik ahhoz, hogy a népképviselői szervek, valamint a bíróságok minden alaptalanul zavaró körülmény nélkül működhessenek. A megzavarás ténye és annak súlya szabad rendőri mérlegelés tárgya azzal, hogy ilyen esetben a tényállás megállapítása körében be kell szereznie az érintett szervek meghatározott képviselőjének nyilatkozatát. A beszerzett nyilatkozat a rendőrség számára a szabad mérlegelés körében értékelendő szempont, az abban foglaltak elvetése azonban – más tényállási elemek és érvek elvetésével együtt – indokolási kötelezettséget von maga után. A rendőrségnek mindig érdemben kell vizsgálnia a rendezvény népképviselői szervekre vagy bírósági működésére gyakorolt hatását és a rendezvény teljes időtartama alatt azt is, hogy az alapjoggyakorlás nem válik-e az említett szervek működésére nézve súlyosan zavaróvá.

Az Alkotmánybíróság 30/2015. (X. 15.) AB határozatában a bíróság működésének súlyos megzavarását az alapjoggyakorlás törvényben meghatározott szükséges korlátozásának tekintette, azonban kizárta annak automatikus alkalmazását: eszerint a gyülekezési jog gyakorlásának korlátozását (azaz a rendezvény jogszerű megtiltását) esetenként vizsgálendő „súlyossági tesznek” kell alávetni, amely egyben az arányosság kérdésének megválaszolását jelenti a rendőrség, illetve a közigazgatási bíró számára. Nem mellőzhető a rendőrség és a szervező között a Bmr. szerinti, minden részletre kiterjedő egyeztetés, amelynek elmaradása a közigazgatási bíróság előtt számon kérhető jogsértést kell jelentsen. A hatósági gyakorlatot és közigazgatási bírói jogértelmezést orientáló hangsúlyos elemek (például a rendőrség és a szervező közötti egyeztetés kötelezettsége és jelentősége) mellett az alkotmánybírósági határozatból az következik, hogy az ítélező tevékenység ideje alatt és helyszínén (a bírósági épület előtt, de hallótávolságban), közvetlenül a bírói tanácsra és a meghozandó döntés tartalmára a résztvevők tömege által gyakorolt (békés) presszió önmagában nem jelenti a bíróság működésének súlyos megzavarását.

Egyes nézetek szerint a Gytv. 8. § (1) bekezdésének első fordulata szerinti két alkotmányos

intézmény között alapvető különbség van, ami tevékenységük befolyásolhatóságát illeti. Eszerint a népképviselői szerv természeténél fogva a politikai közösség napi szintű befolyása és kontrollja alatt áll, ezzel szemben a bíróságnak kifejezetten távol kell állnia ugyanettől. A bíróság nem politikai jellegű nyomásgyakorlás talaján hozza döntéseit. Ebből levonható az a következtetés is, hogy a bíróság működésének nem csupán az jelenti súlyos megzavarását, ha a gyülekezési jog gyakorlásával közvetlen kapcsolatban nem lehet biztosítani a tárgyalások nyugodt légkörét, hanem az is, ha a gyülekezés résztvevői a bírói döntéshozatal helyszínén, a bírakra gyakorolt nyomás révén kívánják kikényszeríteni a számukra kedvező ítéletet.

Ahogy a kommunikációs jogok körében az Egyezmény 10. cikk 2. pontja lehetővé teszi a véleménynyilvánítási szabadság korlátozását a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából, úgy a Gytv. 8. § (1) bekezdése is a bíróságok tekintélyét, pártatlanságát védi. A bíróságok tekintélye és pártatlansága az Alaptörvény szerinti alkotmányos érték, a jogállam egyik működési elve, amely ebből kifolyólag az I. cikk (3) bekezdése alapján a gyülekezési jog korlátja lehet. A korlátozás szükségessége mellett – az arányossági mérlegelés körében – a perben felmerülő tények alapján a bíróság pártatlansága, a befolyásmentes ítélkező tevékenység garantálhatósága is értékelendő körülmény.

#### **I.2.1.2. „...ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható...”**

A Gytv. 8. § (1) bekezdésének második fordulata szerint a (a közterületen tartandó, bejelentett) rendezvény megtartása megtiltható, „ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható”.

A közlekedés rendjéhez kapcsolódó megtiltási ok és annak bírói jogértelmezése nem volt töretlennek mondható. A korábbi gyakorlat erre a megtiltási okra egyfajta közrendi klauzulaként tekintett.

Az 55/2001. (XI. 29.) AB határozatot több ponton megerősítő, ugyanakkor attól több kérdésben ellépő 75/2008. (V. 29.) AB határozat – egyebek mellett - egyértelművé tette, hogy a gyülekezési szabadság gyakorlása sokszor nem a „járművel vagy anélkül való közlekedés szabadságával” mint alapvető joggal, hanem a közlekedés rendjéhez fűződő közérdekkel áll összefüggésben. Az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatában hangsúlyozta azt is, hogy a gyülekezési jog gyakorlása korlátozható a közlekedés rendjéhez fűződő közérdekre tekintettel is, csak sokkal kisebb mértékben mint abban az esetben, amikor a szabadságjog más alapjoggal áll szemben.

A közlekedés rendjében rejlő megtiltási ok értelmezésében néhány disszidens bírói döntés ellenére is egyöntetűnek mondható a joggyakorlat. Rendre előnyt ad a gyülekezési jog gyakorlásának a mozgás, helyváltoztatás szabadságával, valamint a közlekedés rendjéhez fűződő közérdekkel történő összemérés során. A gyülekezés abban az esetben minősül előzetesen megtilthatónak, ha a rendezvény időtartamára és az érintett közterület sajátosságaira is figyelemmel a személyek közterületen történő mozgását, közlekedését átmenetileg ugyan, de huzamosnak mondható időtartamban ellehetleníti.

A bírói gyakorlat azonban nem lát a gyülekezési jog gyakorlása előtt akadályt akkor, amikor az érintett helyszínén a (tömeg)közlekedés előreláthatóan lelassul, leáll vagy terelést szenved. Az ilyen jelenségeket a közigazgatási bírák – helyesen - nem tekintik a korlátozást megalapozó körülménynek. Megjegyzendő, hogy jellemzően a fővárosban tartott, illetve

tartani szándékozott rendezvények esetében – a megszorító bírói értelmezés eredményeként – nemigen képzelhető el olyan rendezvény, amely miatt a közlekedés más útvonalon ne lenne biztosítható, azaz a Gytv. 8. § (1) bekezdésének ezen fordulata alkalmazható lenne.

Utalni kell ebben a körben arra is, hogy a Gytv. 2004. évi XXIX. törvény 174. § (1) bekezdés a) pontjával bevezetett technikai jellegű módosítás nem változtatott azon, hogy a bíró az előzetes megtiltás jogszerűségét vizsgálva a szabadság jog gyakorlásának korlátozását kell értékelnie a közlekedés rendjének biztosíthatósága fényében.

Ugyanakkor a Gytv.-ben továbbra sincs válasz arra, hogy a megtartását időben lényegesen megelőző és előre láthatóan több fontos útvonal teljes lezárását igénylő gyülekezés bejelentése miként bírálható el. Ilyenkor is kétségesnek tűnik a Gytv. 2. § (3) bekezdésének alkalmazhatósága.

Összefoglalóan megállapítható, hogy a „népképviselői szerv” és a bíróságok munkájának súlyos megzavarása, valamint a közlekedés rendjének más útvonalon történő biztosítása a Gytv.-ben nevesített előzetes megtiltási okok, amelyek mindegyike a közrend fogalmi körébe vonható. Tehát az arra alapított rendezvényt előzetesen megtiltó hatósági határozat a gyülekezési jog adott helyen és adott időben történő gyakorolhatóságát a közrend fenntartásának közérdekével méri össze.

## I.2.2. Az Alaptörvényre és a nemzetközi szerződésekre alapozott megtiltás

### I.2.2.1. Nemleges választ kell adni

Nemleges választ kell adni arra a fentiekben feltett kérdésre, hogy juthat-e a bíró mérlegelése eredményeként olyan következtetésre, amely szerint meghatározott körülmények között a gyülekezési jognak is meg kell-e hajolnia alkotmányos elvek avagy más alapjogok érvényesülése érdekében – a Gytv. tételes szabályainak hiányában?

A Gytv. 8. § (1) bekezdésében szabályozott bejelentés jogintézménye a gyülekezési jog gyakorlásának előzetes megtiltásához vezethet, amely - lévén a gyülekezési jog kommunikációs alapjog – a véleményszabadság körében értékelt előzetes kontroll. Ezért a bejelentés kapcsán is alkalmazni kell azt az Alkotmánybíróság által már igen korán és az Alaptörvény kapcsán is megerősített elvet, hogy a gyülekezési szabadság korlátozása a legszigorúbb alapjog-korlátozási teszteknek kell megfeleljen. A rendezvényt mint kollektív véleménynyilvánítást az Alaptörvényhez igazodóan, az abban megjelenő értékítéletre, tartalomra tekintet nélkül lehet csak megítélni (tartalomsemlegesség elve).

Az Alkotmánybíróság véleményszabadsághoz fűzött eddigi gyakorlatából összességében az a következtetés adódik, hogy a közigazgatási bíróság az Alaptörvény és a Gytv. egymásra tekintettel történő értelmezése útján nem hozhat olyan döntést, amely a Gytv. felsorolásán kívül, azon túllépve korlátozná a gyülekezési jog gyakorlását. Nem lehet elszakadni az alapjogi korlátok törvénybe foglalásának az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített azon követelménytől, amely szerint: „[a]z alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. (...)”.

Eszerint alapvető jogot csak törvényben lehet korlátozni – a bírói jogértelmezés útján nem. A közigazgatási bíróság tehát alkotmányosan csupán a Gytv. 8. § (1) bekezdése szerinti

esetkörökben vizsgálhatja és mérlegelheti a gyülekezési jog gyakorlásának törvényességét és ebben a törvényi keretben mérheti össze az alapjogok érvényesülését, az alapjog-korlátozás szükségességét és arányosságát. Az Alkotmánybíróság 24/2015. (VII. 7.) AB határozatában, valamint 30/2015. (X. 15.) AB határozatában is hangsúlyt helyezett arra, hogy a közigazgatási bírói gyakorlat az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltak megsértése nélkül nem léphet túl a Gytv.-ben meghatározott megtiltási okokon.

Az EJEB a gyülekezési joggal kapcsolatos gyakorlata első olvasatban megerősíti az Alaptörvény rendelkezésére alapított alkotmánybírói érvelést. Egyértelművé teszi, hogy az EJEE 11. cikkében szereplő, a gyülekezési jog korlátozhatóságával kapcsolatos „*prescribed by law*” kitétel azt jelenti, hogy a korlátozás alapjaként megjelölt jogi avagy a bírói gyakorlatból egyértelműen és következetesen kirajzolódó szabályozást elégséges pontossággal kell megfogalmazni ahhoz, hogy a címzettek ésszerű mértékben láthassák előre a szabályozás alkalmazásának mikéntjét, illetve azt, hogy magatartásuknak/cselekvésüknek milyen következményei lesznek<sup>1</sup>. Hasonlóan vélekedett az EJEB a Rekvényi-ügyben is: „Az alkotmányos rendelkezések generális jellegénél fogva az ilyen normák precizitásával szemben támasztott követelmények alacsonyabbak lehetnek, mint más jogszabályok esetében”<sup>2</sup>.

Ehelyütt is utalni kell azonban arra, hogy általánosabb vagy homályosabb jogi szabályozás esetén elegendő, ha „világos és bőséges” bírói joggyakorlat, illetve „terjedelmes” jogtudományi kommentár teszi egyértelművé a jogkövetők számára a releváns norma tartalmát<sup>3</sup>. (A sokszor hivatkozott Patyi és mások<sup>4</sup> ügyben az EJEB elfogadta a Gytv. 14. §-át az előzetes megtiltás egyik alapjaként.)

Megjegyzendő ugyanakkor az is, hogy az EBESZ Irányelvek felhívják a figyelmet arra, hogy „az alkotmányos rendelkezések nem alkalmasak a megfelelő részletességű szabályozásra, illetve a [gyülekezési jogi] eljárások részletes meghatározására”<sup>5</sup>. Az EBESZ irányelvek követelményként rögzítik, hogy a gyülekezési jog bármely korlátozása az „elsődleges jog” (*primary law* – az adott jogviszonyt az alapelveket rögzítő normáknál konkrétan szabályozó jog) valamely kifejezett rendelkezésén nyugodjék<sup>6</sup> és egyértelművé teszik, hogy az alkotmányos rendelkezéseket nem tekintik e jog részének: „[A] jogi szabályozásnak minél specifikusabbnak, a megfogalmazásnak minél precízebbnek kell lennie. Az alkotmányos rendelkezések – generális természetükből fakadóan – általában kevésbé precízek, mint az elsődleges jog normái”<sup>7</sup>.

Az Alaptörvény IX. cikk (4) és (5) bekezdései tehát az Alkotmánybíróság és az EBESZ Irányelvek alapján nem hívhatóak fel a megtiltás „kiszegítő” jogalapjaként. A gyülekezési jog korlátozásának szempontjait pontosan és kimerítő jelleggel a törvényalkotónak célszerű meghatároznia. Ezért annak mérlegelése, hogy szükséges-e és milyen mértékben a gyülekezési jog korlátozása valamely alkotmányos elv [„Magyarország független, demokratikus

1 Lásd például : Djavit An c. Turkey, 20652/92 számú kérelem, § 65

2 Rekvényi v. Hungary, 25390/94 sz. kérelem, § 34

3 Markt Intern Verlag GmbH and Klaus Beermann c. Germany, 20 November 1989, § 30, Series A no. 165

4 Patyi and Others v. Hungary, 5529/05, 7 October 2008, § 31

5 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR): Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2. kiadás, 10. §

6 EBESZ Irányelvek, 35. §

7 EBESZ Irányelvek, 37. §

jogállam.”, Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése], avagy másik alapjog [például: magánélethez való jog, Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése] érvényesíthetősége érdekében, a magyar alkotmányos térben a törvényalkotó kompetenciájába tartozik.

A közigazgatási bíró az egyedi ügyhöz kötötten ezért azt kell értékelje, hogy a gyülekezéshez való jog közigazgatási határozatban megnyilvánuló (alapjog)korlátozása, illetve a gyülekezéshez való jog más alapjogokhoz képest történő érvényesítése a Gytv. és az az adott körülmények engedte értelmezési mozgástér között szükséges és arányos volt-e. Ebből tehát az következik, hogy a gyülekezési jognak a jogállamiság alkotmányos elvéhez, avagy a magánélethez való joghoz fűződő viszonyát – a Gytv. tételes rendelkezéseinek hiányában – a közigazgatási bíró a konkrét perben nem, csak az Alkotmánybíróság értékelheti az Alaptörvény rendelkezéseinek fényében.

Megjegyzendő, hogy a bíró nem fordulhat az Alkotmánybírósághoz arra hivatkozással, hogy az Alaptörvény és a Gytv. szabályai között ellentmondást felfedezett fel: azaz arra a következtetésre jutott, hogy az Alaptörvényből olyan tiltási okoknak is következnie kellene, amelyek a Gytv. 8. § (1) bekezdéséből nem tűnnek ki. Az Alkotmánybíróság következetes és az Alaptörvény hatályba lépését követően is megerősített gyakorlata értelmében ugyanis az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján indult konkrét normakontroll eljárásban a bírói indítvány nem alapozható törvényalkotói mulasztásra még abban az esetben sem, ha a bíró meglátása szerint a mulasztás alaptörvény-ellenesen korlátozza valamely alapjog gyakorlását. Egyebekben a Gytv. 9. § (3) bekezdése szerinti, a bírói határozat meghozatalára nyitva álló három napban – még csak nem is három munkanapban! - meghatározott eljárási időtartam nem tűnik elegendőnek egy alkotmánybírói eljárás lefolytatására anélkül, hogy a rendezvény megtartása nem fulladna érdekmúlásba.

**I.2.2.2.** A közigazgatási bírói gyakorlatban fellelhető nemzetközi szerződések mint a Párizsban, az 1947. évi február hó 10. napján kelt békeszerződés becikkelyezéséről szóló 1947. évi VIII. törvény, avagy a PPJNE egyes rendelkezéseire alapozott megtiltás is. Ezek a szabályok kimerítik a jelen összefoglaló vélemény I.2.2.1. pontjában részletesen elemzett (...) „*prescribed by law*”-követelményt, hiszen valamennyi nemzetközi szerződés törvényben (illetve törvényerejű rendeletben) került kihirdetésre, azaz azok a magyar jogrendbe inkorporált megfelelő jogforrási szintű normák.

Mindazonáltal az I.2.2.1. pontban kifejtettek értelmében utalni kell arra, hogy a közigazgatási bírói gyakorlatban hivatkozott nemzetközi dokumentumok egyes rendelkezései csak abban az esetben keletkeztetnek a gyülekezési jog gyakorlásra szempontjából perben hivatkozható, a szabadságjog gyakorlására nézve korlátozó (megtiltást megalapozó) törvényi jogalapot, amennyiben az azokban megfogalmazott diszpozíció kellően konkrét és nem igényli a belső jogban további, végrehajtó jellegű norma megalkotását.

Ahhoz, hogy a nemzetközi szerződés hivatkozható jogalappá váljon egy ilyen tartalmú elemzésnek kell kitűnnie a bírói határozatból, annak konklúziójával együtt. A joggyakorlat-elemzés során átvizsgált közigazgatási bírói határozatokban azonban ennek nem volt nyoma. Egyebekben a nemzetközi szerződések hivatkozott rendelkezései alapvető természetüknél fogva igénylik a nemzeti szintű normák megalkotását, következetes bírói gyakorlat sem teheti azokat a gyülekezési jog jogszerű korlátozásának alapjává, ezért azokra a gyülekezési jog gyakorlását előzetesen korlátozó (tiltó) döntéseket nem célszerű alapítani.

### I.2.3. A Gyvt. 2. § (3) bekezdése mint megtiltási ok

Az I.2.1-I.2.2. pontokban rögzítetteken túli kérdés, hogy a Gyvt. 2. § (3) bekezdése, a Gyvt. generális, de tételes szabályaként, értelmezhető-e a rendezvény előzetes megtiltásának és/vagy a megtartott rendezvény feloszlásának jogalapjaként. Másképpen megfogalmazva: amennyiben a rendőrség bizonyosságot szerez arról, hogy a tervezett rendezvény bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósít meg, avagy az „mások jogainak és szabadságának sérelmével” jár, hozhat-e a rendezvény megtartását megtiltó határozatot?

A joggyakorlat-elemzés során ez a kérdés tűnt a legjelentősebb problémának, így annak vizsgálata elengedhetetlen volt.

A közigazgatási bírói gyakorlat erre a kérdésre nem adott egységes választ.

Az áttekintett döntésekben testet öltő gyakorlatból három fő irány körvonalazódik:

A Gyvt. 2. § (3)

a) nem lehet megtiltás alapja;

b) lehet megtiltás alapja;

c) létezik olyan értelmezés is, amely szerint a Gyvt. 8. § (1) bekezdésében foglalttól eltérő alapon nyugvó tiltás nincs kizárva, de csak szélsőséges esetben, rendkívül nyomós okból lehetséges, a döntés szerint ilyenkor az analógia alapján felhívott Gyvt. 14. § (1) bekezdés szolgálhat a megtiltás alapjául.

Az a) változat érvei a Gyvt. 8. § (1) bekezdése szerinti felsorolás kimerítő jellegére épülnek, amely konzekvens következménye a fentiek szerinti „prescribed by law”-követelménynek. A Gyvt. a 2. § (3) bekezdésétől jól elkülönülő szakaszban sorolja fel a rendezvény feloszlásának okait, közöttük tételesen a Gyvt. 2. § (3) bekezdését is. Az egyértelmű törvényszöveg nyelvtani értelmezésével ellentétes arra a következtetésre jutni, hogy tiltási ok lehet az is, amit a törvény nem tekint annak.

E vonatkozásban ismét érdemes hivatkozni az EBESZ irányelvekre, amelyek kimondják, hogy a gyülekezési jog kontextusában mindaz, amit a jogszabály nem tilt kifejezetten, engedélyezettnek minősül.<sup>8</sup> Ezen túlmenően követelmény, hogy a gyülekezési jog bármely korlátozása az „elsődleges jog” valamely kifejezett rendelkezésén nyugodjék; a normának kellően pontosnak kell lennie ahhoz, hogy az érintett személy előre lássa magatartásának következményeit.<sup>9</sup> A jogi szabályozásnak minél specifikusabbnak, a megfogalmazásnak minél precízebbnek kell lennie. A hatóságokra diszkrecionális jogköröket telepítő jogszabályokat szűken kell megfogalmazni, és az ilyen normáknak a gyülekezési jog lehetséges korlátozásának okait taxatív módon kell felsorolniuk. Egyértelmű iránymutatásokat és kritériumokat kell meghatározni az ilyen [diszkrecionális] hatáskörök gyakorlásához az

<sup>8</sup> EBESZ Irányelvek, 2.1.-es Irányelv.

<sup>9</sup> EBESZ Irányelvek, 35. §

önkényes értelmezés lehetőségének minimalizálása érdekében.<sup>10</sup>

Ebben a körben ismételt megjegyzendő, hogy a korlátozás „törvényessége” – és ezen belül előre láthatósága – keretében az EJEB azt is vizsgálja, hogy a hazai bíróságok következetesen utalnak-e a korlátozás jogalapjára, és egységesnek mondható-e a hazai ítélkezés.<sup>11</sup>

További érvként jelenhet meg az arányosság követelménye is. A gyülekezési jog korlátozásának arányossága ugyanis sokszor a tényállás konkrét elemein alapul és éppen ez az alkotmányos indoka annak, hogy a megtiltásra szűkebb keretek között van lehetőség, mint a már bekövetkezett jogsértésen alapuló feloszlásra.

Ezt az álláspontot erősíti meg az Alkotmánybíróság 30/2015. (X. 15.) AB határozata, amelynek értelmében „[a] korlátok sorában a legsúlyosabbnak a gyülekezések előzetes tiltása minősül. Tiltás esetében ugyanis a kifejezésre szánt vélemény nem tud érvényesülni, mivel a gyülekezők nem tarthatják meg a rendezvényüket. Az előzetes tiltás olyan *ultima ratio* jellegű korlátozás, amely teljes egészében megakadályozza az alapjog érvényesülését. Ebben a tekintetben a rendezvény feloszlata is fokozatilag enyhébb korlátozásnak minősül. Éppen ezért egy tudomásul vett rendezvény esetében a [megtiltási] ok – a rendezvény törvénysértő magatartása miatt – utólag feloszlatai okká válhat, ez a viszony azonban nem fordítható meg: a rendezvény gyakorlása során tapasztalható szükségképpen reaktív jellegű feloszlatai indok nem konvertálható automatikusan [megtiltási] okká. A gyülekezési jog fundamentális jellegére tekintettel az előzetes tiltást szigorú mérce szerint kell megítélni, különösen arra való tekintettel, hogy a tiltás esetleges téves mellőzése utólag a[z fel]oszlata révén még korrigálható.” {Indokolás [30]}

A fenti érvek mentén meghozott bírói határozatok következetesen képviselik a kommunikációs alapjogok kapcsán kimunkált tartalomsemlegesség egyértelmű és jelen állás szerint az Alkotmánybíróság által is fenntartott – pontosabban eddig nem módosított – álláspontját. Eszerint a totalitárius, szélsőséges eszmék terjesztésével összefüggő célzatú rendezvények bejelentésekor nincs helye előzetes korlátozásnak [sem az Alaptörvény, sem nemzetközi szerződés, sem pedig a Gytv. 2. § (3) bekezdése alapján], mivel a Gytv. 8. § (1) bekezdése a megtiltási jogalapokat taxatíve tartalmazza és azok között ilyen esetekre nincs szabály. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatási bíró utat kell engedjen minden olyan rendezvény megtartásának, amelyek esetében konkrétan igazolódik a bejelentés elbírálásakor is megállapítható tény: a rendezvény totalitárius, szélsőséges eszmék terjesztésébe torkollik.

A fentiekhez hasonló megközelítés alkalmazható a közéleti szereplők otthona elé szervezett avagy más alap- vagy alanyi jogot sérteni látszó rendezvények kérdésében is. Lévén hogy a Gytv. nem szól a megtiltások körében „védett személyek”, közszereplők lakókörnyezetének, „védett közterületek”, azaz közfunkciót betöltő intézményektől, közúti csomópontoktól mentes, lakókörnyezetek különleges kezeléséről, a közigazgatási bírói gyakorlat nem hagyhatja jóvá a rendőrségnek azokat a kezdeményezéseit, amelyek a Gytv. 8. § (1) bekezdésének okait ilyen típusú érveléssel egészítik ki.

A Gytv. 8. § (1) bekezdésének tételes szabályaiból az Alkotmánybíróság 24/2015. (VII. 7.) AB határozatában és a 30/2015. (X. 15.) AB határozatában megkövetelt megszorító értelmezésből

<sup>10</sup> EBESZ Irányelvek, 37. §

<sup>11</sup> Ibid.

mindenek előtt az a következtetés adódik, hogy a közigazgatási bíró – a rendezvény felosztatásától eltérően – a rendezvény megtiltása kapcsán nem lehet tekintettel a lakókörnyezet és a közéleti szereplő, a közéleti szereplő családjának magánéletére a gyülekezési jog gyakorlásának függvényében. Nem értékelheti a magánéletre való jogot annak a lakókörnyezetnek a javára sem, aki adott esetben otthonában és annak környékén huzamos időtartamban „elszenvedi” mások gyülekezéshez való jogának gyakorlását és az azzal járó körülményeket.

Ez az értelmezési irány a bejelentés tudomásul vételét követően a rendőri szervek felelősségévé teszi a Bmr.-n alapuló precíz, mindenre kiterjedő egyeztetés lebonyolítását és a rendőri szervek kezébe helyezi annak a döntésnek a felelősségét, hogy a rendezvényen tapasztalt tényállás alapján döntsön a gyülekezési jog gyakorlásának korlátozásáról a rendezvény felosztatásának formájában. Ebben az esetben a közigazgatási bíró a tartalomsemlegesség elvét a 75/2008. (V. 29.) AB határozatban foglaltaknak megfelelően, a szó eredeti értelmében juttatja érvényre a kollektív véleménynyilvánítás szabadsága kapcsán.

A b) és a c) változat esetében a közigazgatási bírói gyakorlat igenlő válaszában érvelése szerint amennyiben a tervezett rendezvény megjelölt célja direkt és szoros összefüggésbe hozható részben totalitárius, szélsőséges eszmék terjesztésével vagy közéleti szereplők és környezetükben élő más személyek magánéleti viszonyaival, úgy a Gytv. 2. § (3) bekezdése, illetve – analógia alkalmazásával – a 14. § (1) bekezdése alapján a bejelentés rendőrségi megtiltását törvényesnek kell minősíteni. Mindemellett ez az értelmezési változat nyert elfogadást a közigazgatási bírói határozatokban azokra a helyzetekre is, amikor két, egymással a helyszín és a tervezett időpont azonossága miatt konkuráló rendezvény megtartása fizikai lehetetlenségénél fogva egyértelműen mások jogának megsértését vetítették előre.

Az I.2.2.1. pontban kifejtettek értelmében az EJEB gyakorlatából következőleg nem feltétlenül lennének egyezményesértőek a Gytv. a 2. § (3) bekezdése, 8. § (1) bekezdése avagy 14. § (1) bekezdése szerinti okokra alapozott, megtiltást tartalmazó közigazgatási bírói döntések akkor, ha meggyőző, kellően megindokolt, és következetesen alkalmazott arányossági tesztel támasztják alá az alapjog korlátozását. Emlékeztet, hogy az EJEB a jelen összefoglaló vélemény 4. lábjegyzetében megjelölt ügyben nem látott kivétlnivalót abban, hogy a bíróság a gyülekezési jog gyakorlását a Gytv. felosztatási okai alapján tiltó rendőrségi határozatot jogszerűnek minősítette.

Mindazonáltal ebben az értelmezési logikában a bírói gyakorlat az alábbi érveket vette fontolóra:

A Gytv. 2. § (3) bekezdésének lehet jelentőséget tulajdonítani a bejelentések elbírálásakor. Az Alaptörvény 28. cikk „józan ész” mércéje szerint, ha már a bejelentésből, a szervezők által szolgáltatott adatokból (pl. cél, napirend, helyszín – azaz tényszerű adatokból és nem feltételezésekből, esetleges, várható, valószínűen bekövetkező eseményekből) egyértelműen kiderül, hogy a rendezvény a Gytv. 2. § (3) bekezdésébe ütközne és felosztatásra adna okot, akkor ezt már a bejelentéskor értékelheti a hatóság.

A Gytv. 2. § (3) bekezdésének a bejelentések körében való alkalmazásához tehát két feltétel együttes megvalósulása mutatkozik elengedhetetlenül szükségesnek:

- a bejelentés adatainak tényszerű bizonyító ereje kell legyen, emellett

- a bűncselekményt és bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint a mások jogséremlének megvalósulását a perbeli körülmények között megszorítóan kell értelmezni. Kétség esetén pedig az alapjog gyakorlása mellett kell dönteni.

A b) és c) változat esetében lényegében arra a következtetésre jutott a bírói gyakorlat, hogy a Gytv. 2. § (3) bekezdésének fentiek szerinti alkalmazása – összhangban a 75/2008. (V. 29.) AB határozatban foglaltakkal – nem bővíti a 8. § (1) bekezdésében felsorolt megtiltási, mivel a jogsértésre irányuló, illetve előre megállapíthatóan jogsértő rendezvény, a 14. § (1) bekezdésével együtt nem minősül alkotmányosan védett gyülekezésnek. Így ilyen esetekben a gyülekezési jog korlátozásának kérdése fel sem merül.

A jelen összefoglaló vélemény I.2.3. pontjában, a Gytv. 2. § (3) bekezdésének ismertetett b)-c) pontok szerinti értelmezése legitim, az Alaptörvény 28. cikkének megfelelő, teleologikus jogértelmezés, amely az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében azonban nem volt elfogadható. Ezért e helyütt is hangsúlyozandó az, hogy a hatályos Gytv. értelmében a közigazgatási bíró alkotmányosan csak az a) verzió szerinti választ adhatja a felmerülő ilyen esetekben.

Ezen a ponton kell utalni az Alkotmánybíróság 13/2016. (VII. 18.) AB határozatára és 14/2016. (VII. 18.) AB határozatára.

A testület 13/2016. (VII. 18.) AB határozatában az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdését sértő mulasztást állapított meg annak következtében, hogy „(...) a törvényalkotó nem szabályozta a magánszférához való alapjog és a gyülekezéshez való alapjog kollíziója esetén a kollízió feloldásának szempontjait és annak eljárási kereteit” (rendelkező rész 1. pontja).

Indokolásában a testület megerősítette azt a korábbi {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [21]-[23]} állítását, amely szerint az Alaptörvény alapjog-korlátozást rendező I. cikk (3) bekezdése a törvényalkotó mellett a bírói jogértelmezés számára is kötelező előírás. A testület ugyanakkor azt is észlelte, hogy a jogalkalmazók és a jogértelmező bíróságok a jelenlegi szabályozási környezetben eszköztelenek voltak, és szükségképpen alkalmazták a Gytv. 2. § (3) bekezdését a gyülekezéshez való és a magánélethez való alapjogok összemérésekor (Indokolás [38]).

A 14/2016. (VII. 18) AB határozatában az Alkotmánybíróság megsemmisítette a gyülekezési jog gyakorlása révén hirdetni szándékozott totalitárius, szélsőséges eszmék gyanúját értékelő és a rendezvényt ezért megtiltó bírói döntést, valamint a rendőrség határozatát. A testület nyelvtani értelmezés, valamint „(...) a[z fel]osztatással összefüggésben rendszertani értelmezés alapján (...)” megállapította, hogy a Gytv. 2. § (3) bekezdése csak a megkezdett gyülekezésekre vonatkozik (Indokolás [43]).

A konkrét bírói döntéssel és közigazgatási határozattal összefüggésben pedig arra hivatkozott, hogy „(...) a tervezett gyülekezés békétlen jellegének megállapításához nem elégségesek távoli, hipotetikus összefüggések, és különösen nem fogadható el, ha a jogalkalmazók a polgárok alapjogait pusztán a honlapjukra hivatkozva, a rendezvénnyel adott esetben csak távoli összefüggést mutató, a „világhálón elérhető programjuk” alapján kiüresítik” (Indokolás [47]).

Az Alkotmánybíróság mindemellett ezen határozatában is az Alaptörvény I. (1) bekezdését, I.

cikk (3) bekezdését és a VIII. cikk (1) bekezdését sértő mulasztást állapított meg a törvényhozó terhére, mivel elmulasztotta a Gytv.-ben „(...) a gyülekezések békés jellegét megfelelően biztosító garanciális szabályok, valamint az alapjogok összeütközésének feloldását szolgáló olyan törvényi rendelkezések megalkotását, amelyek biztosítják az ütköző alapjogok lehető legkisebb korlátozás melletti egyidejű érvényesülését”.

#### I. 2.4. Konkuráló rendezvények

Az előbbiekhöz hasonlóan problémás a versengő rendezvények Gytv. 8. § (1) bekezdése szerinti megítélhetősége.

Az azonos helyen és időben, egymás jogait érintően megtartani szándékozott rendezvények esetében több bejelentés kapcsán merült fel a gyülekezési jog gyakorlása, az alapjog esetleges korlátozása. Ilyen esetekben a gyülekezési jog gyakorlását a gyülekezni kívánó csoportok egymás közötti viszonylatában, valamint a gyülekezéssel nem érintettek alapjogaival összefüggésben kell mérlegelés tárgyává tenni.

A közigazgatási bírói gyakorlatot ebben az esetben is köti a tartalomsemlegesség elve, valamint a megtiltási okok tekintetében Alkotmánybíróság gyakorlata szerinti Gytv.-hez kötött taxatívnek (is) tekinthető szabályozás. Eszerint a Gytv. alapján nem lehet figyelembe venni a konkuráló rendezvények jellegét, nem lehet egymáshoz mérni a konkuráló alkotmányos jogokat, „mások jogainak és szabadságának védelmét”, illetve védelemre érdemes alkotmányos elveket a gyülekezéshez való jog korlátozásának céljából.

Amennyiben a bírói gyakorlat arra az álláspontra helyezkedik – ahogy ezt a vizsgálat kimutatta –, hogy a megjelölt helyszín fizikai kiterjedése okán alkalmatlan a bejelentésekben kitűnő rendezvények egyidejű megtartására, és az sérti a gyülekezni kívánók, de „mások jogainak és szabadságának védelmét” is, úgy a jogalapot rendre – és az Alkotmánybíróság I.2.3.pontban hivatkozott 14/2016. (VII. 18.) AB határozatával ellentétesen – a 2. § (3) bekezdésében találta meg.

#### I.2.5. Idő előtti bejelentések

Végül a joggyakorlat elemzés ezen pontján is fel kell hívni a figyelmet az összefoglaló vélemény III.1.3. pontjában eljárási oldalról megközelített „idő előtti bejelentések” témakörére.

Ezekben az esetekben olyan bejelentéseket kell(ett volna) tudomásul vennie a rendőrségnek, amelyek a rendezvény tervezett időpontját lényegesen, esetenként egy évvel is megelőzték. A rendőrség a bejelentés fentiek szerinti céljára tekintettel, a Gytv. 8. § (1) bekezdését a Bmr. fényében értelmezve alapvetően azt mérlegeli, hogy milyen intézkedések, felkészülés szükséges a rendezvény biztosításához, illetve a közrend rendezvény alatti védelméhez. A rendőrség mérlegelése az aktuálisan ismert helyzetnek megfelelő szakértői álláspontokon és az általa ismert aktuális információkon alapul.

A közigazgatási bírák a tényleges bejelentés és a rendezvény tervezett időpontja közötti több hónapos, de akár egy évet is meghaladó időtartam esetében arra az elvi álláspontra építették gyakorlatukat, hogy a bejelentés elutasítása - jogi kötőerő hiányában - nem jelent alapjogsérelmet: az semmilyen formában nem korlátozza a szervező alapjoggyakorlását még

akkor sem, ha az elutasítás tartalmában a megtiltással egyenértékű. Ilyen esetben ugyanis a rendőrség egy évvel a tervezett rendezvény előtt fiktív tényállásra alapozva hozza meg a Gytv. 8. § (1) bekezdése szerinti döntését, mivel jövőbeli körülményeket kell(ene) értékelnie. Fiktív tényállásra alapozottan pedig sem tudomásul vételről, sem pedig megtiltásról szóló határozatot nem hozhat jogszerűen a hatóság. A közigazgatási bírói gyakorlat az álláspont kialakításakor mérlegelte, de nem tartotta maradéktalanul megnyugtatónak a Ket. 50. §-ában, a 31. § (1) bekezdés i) pontjában és a 31. § (2) bekezdésében foglaltakat a helyzetre vonatkoztatottan.

Elbizonytalanító hatással volt a fenti, logikusnak és a „józan észnek” megfelelő gyakorlatra az Alkotmánybíróság 3106/2015. (VI. 9.) AB végzése és az azt időben egy hónappal követő 24/2015. (VII. 7.) AB határozatában kifejtett álláspontja. Az Alkotmánybíróság a 3106/2015. (VI. 9.) AB végzésében elfogadni látszott a közigazgatási bíróság fenti értelmezését, a 24/2015. (VII. 7.) AB határozatában azonban a közigazgatási bíróság elutasítást tartalmazó döntését „burkolt”, az Alaptörvényből és a Gytv.-ből le nem vezethető megtiltási oknak, azaz alaptörvény-ellenesnek minősítette.

### **Összefoglalás, javaslatok**

A joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye I. pontjában több olyan, megítélésében problematikus kérdést is azonosított, amelyek a rendezvények előzetes bejelentésén alapuló megtiltásával összefüggésben merültek fel. Az elemzett bírói határozatokból kitűnik, hogy a tárgykörben ítélkező bírák fogékonyak az alapjogi összefüggésekre, értelmezéseik során keresik azokat a megoldásokat, amelyek révén érvényesülhet a gyülekezési jog gyakorlása, egyidejűleg azonban érvényre juthatnak más alapjogok és alkotmányos elvek is.

A joggyakorlat-elemző csoport nem látott indokot arra, hogy a felmerült kérdések kapcsán jelenleg a Bszi. 29-44. §-ai közötti bármely joggyakorlat egységesítő eszköz alkalmazását javasolja a Kúria számára. A Bszi.-ben szabályozott további három eszköz valamelyikének alkalmazása abban az esetben válik szükségessé és akkor hatékony, ha az értelmezett „jog” kínál olyan alkotmányos megoldást is, amely elvi szinten kimondható, de az egyedi ügyek tényállási kontextusában is jól alkalmazható.

A bírói jogértelmezés mindig normához kötött. Ezt fejezi ki az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése, amikor a bírót törvénynek való alárendeltségét hangsúlyozza. Ezért a joggyakorlat-elemzés, a jogértelmezés egységesítésének eszközeként – kollégiumi vélemény avagy jogegységi határozat formáját öltve – nem szabhat irányt a joggyakorlat számára akkor, amikor a bírói döntések a törvény olyan mértékű hiányosságait kísérlik meg értelmezéssel kitölteni, amelyek normatív alap hiányában meghaladják annak lehetőségeit.

Mivel a Bszi. 29-30. §-ai szerinti, a joggyakorlat-elemzés eredményeként elfogadott összefoglaló vélemény a bírót nem köti ítélkező tevékenysége során, ezért a munkacsoport a bírák számára javaslatot tehet csupán. Így az összefoglaló vélemény egyik sajátossága – szemben a Bszi. szerinti egyéb joggyakorlat-egységesítő eszközökkel –, hogy nem jelent az ítélkezés során hivatkozható, idézhető *quasi* normát a bírák számára.

Mindezen indokok alapján tehát a joggyakorlat-elemző csoport a bírói joggyakorlat számára megfontolásra ajánlja azt az alkotmányossági tételt, amely szerint az alapjogok korlátozása törvényi szabályt kíván [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés]. Ezért célszerűbbnek tűnik –

amennyiben lehetséges - a Gytv. szerinti keretek között megtalálni az Alaptörvény 28. cikke szerinti alkotmányos és egyben a „józan észnek” is megfelelő jogértelmezést.

A joggyakorlat-elemző csoport látókörébe került bírói határozatok nem mutattak egységes képet. Azzal ellentétesen, azokból éppen a jogértelmezési útkeresés tűnik ki. Nem állítható tehát, hogy a „világos és bőséges” bírói gyakorlatból a gyülekezéshez fűződő alapjog korlátozásának egységes és következetes szabályrendje körvonalazódott volna az elmúlt időszakban.

Az Alkotmánybíróság tárgykörben folytatott gyakorlata – eltekintve a vizsgálati időn kívül eső 13/2016. (VII. 18.) AB határozattól – lényegében minden olyan, a gyülekezési jog kapcsán elé kerülő bírói döntést alaptörvény-ellenesnek minősített, amely nem követte szigorúan a Gytv. előírásait. Ezért annak ellenére, hogy a jelen összefoglaló vélemény I.2.3. pont b)-c) pontjai szerinti jogértelmezés – a munkacsoport többségi álláspontja szerint – összhangban áll az Alaptörvény 28. cikkének teleologikus értelmezést előíró szabályával, az Alkotmánybíróság gyakorlatára tekintettel annak alkotmányos alkalmazására nincs lehetőség. A jelen állás szerint arra a következtetésre kell tehát jutni, hogy a Gytv. 8. § (1) bekezdésén túl, törvénymódosítás nélkül, azaz a mai állás szerint a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvénytértés megszüntetéséig nincsenek további előzetes megtiltási okok.

A munkacsoport megjegyzi, hogy a Gytv. - ahogy arra az összefoglaló vélemény már utalást tett fentebb – a gyülekezéshez fűződő jog gyakorlásának korlátjaként közrendvédelmi okot, a 8. § (1) bekezdésében konkrétan nevesítettek (a „népképviselői szerv” és a bíróságok működésének súlyos megzavarása) kívül nem ismer.

Mindezen indokokra tekintettel a joggyakorlat-elemző csoportban elkészült elemzések túlnyomó részben azt az álláspontot képviselik, hogy megfontolásra érdemes lehet törvényalkotói szinten

- közrendi klauzula bevezetése a Gytv.-be, amely magában foglalná a hatályos 8. § (1) bekezdése szerinti okokat és kiterjedne egyben minden olyan helyzetre, amely a közlekedés rendje vagy a konkuráló rendezvények kapcsán jelenleg a Gytv. alapján nem megoldható;
- a Gytv. 2. § (3) bekezdésében, a 8. § (1) bekezdésében és a 14. § (1) bekezdésében megjelölt okok megtiltási okkénti alkalmazhatóságának megteremtése; Eszerint meg kellene teremteni annak a lehetőségét, hogy a rendezvény a felosztatásra vonatkozó okok – avagy azok egy része – alapján, megtiltható legyen, amennyiben tényekre alaposan feltehető a kérdéses ok bekövetkezése;
- a Gytv.-ben célszerű szabályozni azt a kérdést is, hogy mi az az időtartam, amely indokolt lehet a rendezvény megtartásának bejelentését megelőzően.

Összehasonlítva a magyar rendelkezéseket egyes európai országok szabályozásával<sup>12</sup> látható, hogy szinte mindegyik országban rugalmasabb a rendezvények megtiltásának szabályozása mint Magyarországon. A közrend és közbiztonság garantálása, alkotmányos elvek érvényre juttatása, az állampolgárok egészségének, tulajdonának, más alapjogaiknak a védelme több országban is elismert hivatkozási alap, amely így a Gytv. 8. § (1) bekezdéséhez képest

12 Kádár, A. – Tóth, B.: A gyülekezési jog külföldi és magyar szabályai. In: Fundamentum, 1/2007. pp. 63-76.  
Lásd: <http://www.fundamentum.hu/gyulekezesi-szabadsag/cikk/gyulekezesi-jog-kulfoldi-es-magyar-szabalyai>

szélesebb körben teszi lehetővé a mérlegelést a bejelentés tudomásulvételéről vagy a rendezvény megtiltásáról határozni jogosult hatóságoknak. A szélesebb hatósági mérlegelés lehetősége összhangba hozható az EJEE 11. cikk 2. bekezdésében és a 17. cikkben foglalt felhatalmazással.

\*\*\*

## II.

### A rendezvény felosztatásának okai

#### II.1. Tételes rendelkezések

A Gytv. 14. § (1) bekezdése értelmében „[h]a a gyülekezési jog gyakorlása a 2. § (3) bekezdésében foglaltakba ütközik, vagy a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, továbbá ha bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartanak, a rendőrség a rendezvényt felosztatja”.

Az idézett törvényi szabály értelmében a rendőrség akkor korlátozhatja a gyülekezési jogot annak felosztatásával, ha

- gyülekezési jog gyakorlása a 2. § (3) bekezdésében foglaltakba ütközik, azaz
  - bűncselekményt; vagy
  - bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósít meg,; valamint
  - mások jogainak és szabadságának sérelmével jár;
- a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg
- felfegyverkezve jelennek meg, továbbá
- ha bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartanak.

Utalni kell arra a tényre, hogy az Alkotmánybíróság a 75/2008. (V. 29.) AB határozatában két további felosztatási indokot alkotmányellenesnek minősített és megsemmisített („a bejelentéshez kötött rendezvényt bejelentés nélkül tartják meg”, valamint „a bejelentéstől eltérően tartanak meg” fordulatokat). Az Alkotmánybíróság a megsemmisített okokat a gyülekezési jog gyakorlása előtti szükségtelen és aránytalan korlátozásnak minősítette.

Utalt továbbá arra, hogy azok a békés rendezvények, amelyek esetében a bejelentésre időben nincs lehetőség („gyors gyülekezések”, flashmobok, „spontán” rendezvények), illetve azok a közterületen tartandó, bejelentéshez kötött, szervezett és békés rendezvények, amelyek esetében a bejelentés elmarad vagy a rendezvény megtartására nem a bejelentésben foglaltaknak megfelelően kerül sor, a bejelentéshez és az abban foglaltakhoz kötöttség miatt nem oszthatóak fel. A határozatból következőleg minden békés rendezvény megtartható még akkor is, ha a szervező nem vagy nem megfelelően tesz eleget az előzetes bejelentési közzétezettségének. Ezekben az esetekben a közrend fenntartása és a jogsérelmek megelőzése úgy lehetséges, hogy a rendőrség a Bmr.-ben foglaltaknak megfelelő egyeztetés érdekében felveszi a kapcsolatot a szervezőkkel.

Az Alkotmánybíróság a fentiekből következően nagy hangsúlyt fektetett a rendezvények békés jellegére, amely önmagában legitimálja a rendezvény jogszerűségét még akkor is, ha a szervező nem tett eleget a Gytv. szerinti közzétezettségének.

A Gytv. textusában a rendezvény békés jellegének megőrzése, annak elvesztése a rendezvény lebonyolításának folyamatában nem felosztatási ok. A rendezvény békés jellege a Gytv. általános szabályai között, jelesül a 2. § (1) bekezdésében tűnik ki. Eszerint „[a] gyülekezési jog gyakorlása keretében békés összefüvetek, felvonulások és tüntetések (a továbbiakban együtt: rendezvény) tarthatók, amelyeken a résztvevők véleményüket szabadon

kinyilváníthatják”.

## **II.2. A békés és békétlen rendezvények elhatárolása**

Többé-kevésbé konzisztensnek mutatkozik az ítélkezési gyakorlat abban, hogy jogszerűnek ítéli a rendezvény felosztatását a békés jelleg elvesztése esetén annak ellenére, hogy a békétlenség a Gytv. rendszerében nem tűnik ki a 14. § (1) bekezdéséből. Ezzel szemben eltérő a megítélése annak, hogy mi minősül békétlenségnek.

A bírósági (praktikusan kúriai) ítéletek között vannak olyanok, amelyek a békétlenséget a rendezvény összbenyomásában erőszakossá válását és a Gytv. 14. § (1) bekezdése szerinti valamely ok együtteseként azonosítják. Megjelenik olyan álláspont is, amely a rendezvény békétlenné válásához elegendőnek ítélte a közbiztonság megőrizhetőségét fenyegető, de kifejezett erőszakos elemet nem tartalmazó helyzetet. Végül a Legfelsőbb Bíróság megállapította a békétlenséget abban az esetben is, amikor az erőszakos elem kimerült a kordon rángatásában, és abban, hogy a résztvevők szembeszegültek a rendőri felszólításnak. Utalni kell arra ebben a körben, hogy az ítéletek gyakrabban jelölik meg a felosztatás törvényességének jogalapját a békétlenségben akkor is, ha egyebekben a garázdaság büntetőjogi tényállásának megvalósulása egyértelmű az eset körülményeiből.

Célszerű a kérdés megvitatásához felidézni a békétlenség fogalmának megközelítését az ombudsman és az EJEB gyakorlatában. Az ombudsman szerint „[a] békesség követelménye a rendezvény teljes lefolyására vonatkozik, és annak mások, illetve anyagi javak elleni erőszaktól, és »zendülő« magatartásoktól mentességét jelenti. Bizonyosan nem tekinthető békésnek az a rendezvény, amely számottevő – személyek, vagy anyagi javak elleni – erőszakhoz vezet, vagy éppen maga a rendezvény vesz erőszakos irányt. A német gyakorlat szerint a tényleges erőszak kifejtésén kívül a békés jelleg elvesztéséhez elegendő, ha az erőszak, vagy rendbontás elkerülhetetlenül várható”<sup>13</sup>.

Ehhez hasonlóan az EJEB nem csak az erőszakos, hanem azon rendezvényeket is a „békétlen” gyülekezés fogalmi körébe vonta, amelyek során a szervezők és a résztvevők terhére megállapítható az erőszak alkalmazásának szándéka.

Végül az EBESZ Irányelvek szerint „egy rendezvény békésnek minősül, ha a szervezők békés szándékról tesznek tanúbizonyságot, és a békesség melletti vélelemnek kell érvényesülnie mindaddig, amíg meggyőző, és igazolható bizonyítékok nem merülnek fel arra nézve, hogy a szervezők vagy a résztvevők közvetlenül bekövetkező erőszakot kívánnak alkalmazni, az ilyen erőszakot propagálják, vagy arra uszítanak”.<sup>14</sup>

Megjegyzendő, hogy az EBESZ Irányelvek az erőszakos magatartások körét szűken értelmezik, azonban kivételesen ebbe a körbe vonják a „fogyul ejtett közönség”<sup>15</sup> megfélemlítését és zaklatását.

A kifejtettek értelmében a békés és a békétlen gyűléseket a személy és a tárgyi világ elleni erőszak megnyilvánulásai választják el egymástól. A békétlen rendezvény esetében az

13 Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-6234/2012. ügyben

14 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) : Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2. kiadás, 25.pont.

15 EBH2009. 2053

erőszakos jelleg nem szórványosan, sporadikusan, hanem összbenyomásában az egész gyűlést jellemzi. Nem lehet továbbá békés az a rendezvény sem, amely meghatározott csoportot úgy félemlít meg, zaklat, hogy a csoport tagjai számára nincs lehetőség a kitérésre.

### II.3. A békétlenség és a Gytv. szerinti felosztatási okok viszonya

Egy adott rendezvény esetében a felosztatás akkor válik indokolttá, amikor jellegadóvá válik, a rendezvény egészének betudhatók az alábbi magatartások:

- a résztvevők számottevő része (a külső szemlélő számára a tömeg méretéhez viszonyítva releváns rész) megvalósítja a felosztatási okot – részt vesz az erőszakos magatartásban, felfegyverkezve jelenik meg vagy a helyszínen felfegyverkezik;
- kimutatható a résztvevők számottevő többségének szolidaritása a felosztatási okot megvalósítókkal, az erőszakos magatartással egyetért;
- a szervező részt vesz a felosztatási okot jelentő magatartások megvalósításában, illetve nem lép fel a felosztatási okot jelentő magatartást tanúsítókkal szemben.

A kifejtettekre tekintettel a 14. § (1) bekezdése szerinti felosztatási okok és a rendezvény békétlensége bizonyos esetekben összefüggésben kell álljanak, máskor azonban az összefüggés nem egyértelmű.

A tiltó határozat ellenére megtartott rendezvény és a békés/békétlen jelleg között értelemszerűen nincs direkt összefüggés. Ezzel szemben a fegyveresen vagy felfegyverkezve való megjelenés esetében nyilvánvalóan éppen az a megfontolás húzódik a kötelező felosztatás előírása mögött, hogy az ilyen módon való megjelenés az erőszak (de legalábbis az erőszakkal való fenyegetés) szándékát támasztja alá. A fegyveresen vagy felfegyverkezve való megjelenés esetében tehát a rendezvény egyúttal békétlennek is tekinthető.

A komplexebb kezelést megint csak a Gytv. 2. § (3) bekezdése szerinti okok igénylik.

A rendezvény felosztatását vonja maga után, ha a gyülekezési jog gyakorlása bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósít meg. Önmagában hatalmas felelősséget ró a rendőrségre az a feladat, amely arra kötelezi, hogy a rendezvény folyamatában állapítsa meg bűncselekmény törvényi tényállásának megvalósulását. Emellett utalni kell arra is, hogy nem minden, a gyülekezési jog gyakorlása során megvalósított bűncselekmény jár együtt békétlenséggel, erőszakkal.

Mégis általános zsinórmértékként azt lehet rögzíteni, hogy szükségessé válhat a rendezvény felosztatása a jellegadóvá váló garázda-jellegű magatartások esetén és akkor, ha a gyülekezési jog gyakorlásakor a fizikai erőszakot nem hordozó, mégis uszító jellegű bűncselekmények gyanúja áll fenn.

Hasonló megállapítások tehetők a „mások jogainak és szabadságának sérelme”, mint felosztatási ok kapcsán: a rendezvény akkor is beléphet a kötelező felosztatás Gytv.-ben rögzített keretei közé, amennyiben például közszereplők és lakókörnyezetük magánélethez való jogában idéz elő súlyos jogsérelmet. Ilyen esetben a Gytv. 14. § (1) bekezdés első fordulata szerinti ok [a Gytv. 2. § (3) bekezdésében foglaltak] fennállta megállapítható lehet akkor is, ha a rendezvény egyébként nem békétlen.

A Gytv. 2. § (3) bekezdéséhez kapcsolódó tényállás lehet a korlátozást mások jogainak és szabadságának védelme érdekében megalapozó – részben a dehumanizálás tilalmához kapcsolódó – esetkör: a gyűlöletbeszédet tartalmazó, faji megkülönböztetést propagáló demonstrációk, amelyek jogsértő hatása különösen erősen érvényesül akkor, amikor a gyűlöletkeltő beszédek a támadott csoport tagjainak lakóhelyén hangzanak el.

Figyelemmel a békétlenség koncepciójára és a Gytv. 14. § (1) bekezdésében felsorolt feloszlatai okokra azt a kérdést kell megválaszolni, kilép-e a bírói gyakorlat a Gytv. keretei közül akkor, amikor a békétlenséget a rendezvény önálló feloszlatai okaként kezeli? Másképpen megfogalmazva: van-e olyan eset, amely a Gytv. tételes rendelkezései alapján nem kezelhető, azonban felveti a rendezvény feloszlatainak – és a békétlenség koncepciója kiegészítő jelleggel való felhívásának – szükségességét.

A kérdésre - határesetként – igenlő válasz adható.

Ha a tömeg olyan magatartást tanúsít, amely magában hordja a kitörni készülő erőszak kellően közeli és konkrét lehetőségét, de nem meríti ki a garázda jellegű büntetőjogi tényállás szintjét. Erre utalhat a tömegnek az az egységessé, azaz jellegadóvá váló, kordont rángató magatartása, és az abbahagyásra irányuló rendőri felszólítások figyelmen kívül hagyása. Az ilyen magatartás nem azért vezethet a feloszlataihoz, mert a tömeg nem tesz eleget a rendőri felszólításnak, hanem mivel abban a kitörni készülő erőszak jelenik meg a rendőri felszólítással való ellenszegüléssel együtt. Az utóbbi magatartás azonban lehet békétlenség nem minősíthető tudatos passzivitás is, amely éppen a rendezvény legfontosabb sajátossága (például egy ülösstrájk, amelynek résztvevői rendőri felszólítás ellenére sem mozdulnak el – az erőszakos elem hiánya miatt nem békétlen).

## Javaslatok

A joggyakorlat-elemző csoport megfontolásra ajánlja a bírói gyakorlat számára azt a jogértelmezést, amely előtérbe helyezi a rendezvény feloszlatainak a Gytv. 14. §-ában felsoroltak megállapítását. A békétlenség – nem lévén a Gytv.-ben megjelölt feloszlatai ok – csupán kiegészítő jelleggel alkalmazható.

A törvényalkotás számára is megfontolandó szempont lehet az, hogy önmagában a rendezvény békétlenné válása is lehet olyan ok, amely alappal veti fel a feloszlatai lehetőségét. Egy ilyen irányú törvényalkotói szándék azonban ki kell egészüljön a „békétlenség” törvényi meghatározásával.

A törvényi szabály megalkotása hozzájárul a „*prescribed by law*” tételének kiteljesítéséhez, erősíti a jogbiztonság követelményét, amely az *expressis verbis* rögzített normák alkalmazásának elsődlegessége mellett szól különösen akkor, ha alapvető jog korlátozásáról kell dönten.

### III.

#### Eljárási kérdések

##### III.1. Tételes rendelkezések

A Gytv. tárgyi és személyi hatályának meghatározása mellett rendelkezik a rendezvény különböző létszakairól és mindegyikhez fűz eljárási szabályokat. Amint az az I.-II. pontokból kitűnik a gyülekezési jog gyakorlásának egyik legfontosabb és eljárásjogi szempontból legtöbb problémát felvető létszaka a bejelentés és az arra vonatkozó Gytv.-beli szabályok hatósági, bírósági alkalmazása, értelmezése.

A Gytv. 6. §-a értelmében – és ahogy erre már a korábbiakban is utalás történt - „[a] közterületen tartandó rendezvény szervezését a rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak, Budapesten a Budapesti Rendőr-főkapitányságnak (a továbbiakban: rendőrség) legalább három nappal a rendezvény megtartásának tervezett időpontját megelőzően kell bejelenteni. A bejelentési kötelezettség a rendezvény szervezőjét terheli”.

A 8. § és 9. §-ok speciális eljárási szabályokat rögzítenek. A 8. § (3) bekezdése a Gytv. és a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak viszonyát rendezi, amikor kimondja, hogy „[a] rendőrség eljárására a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai az irányadók”.

A továbbiakban a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggő azon eljárási pontok kerülnek bemutatásra, amelyek az elmúlt időszakban a szabályozás és annak értelmezése kapcsán merültek fel.

##### III.2.1. A Ket. mint háttér jogszabály

A közigazgatási bírói gyakorlat a Gytv. 8. § (3) bekezdését úgy értelmezi, hogy a rendőrségnek a bejelentést – a Gytv. és a Bmr. speciális eljárási szabályainak hiányában - a Ket. szabályainak megfelelő alkalmazásával kell elbírálnia. A gyakorlat tehát azt a követelményt támasztja a rendőrséggel szemben, hogy eljárásában folyamatosan vesse össze a Gytv., a Bmr. és a Ket. szabályait és speciális eljárási rendelkezések hiányában a Ket. előírásait a gyülekezés különleges természetére figyelemmel értelmezze.

A közigazgatási bírói gyakorlat – egyebek mellett a Gytv. tételes szabályaira tekintettel - elvetette azt az értelmezési irányt, amely szerint a bejelentés nem minősíthető a Ket. szerinti kérelemnek, ezért azt nem lehet a Ket. 12. § (2) bekezdés a) pontja szerinti hatósági ügynek tekinteni, a rendőrség pedig nem a Ket. 12. § (3) bekezdése a) pontja szerinti hatóság. Ezen értelmezési irány szerint a bejelentés jogintézményének célja nem az, hogy a rendőrség a Ket. szabályainak megfelelően hatóságként eljárva jogot állapítson meg, hanem az, hogy a megszerzett információk révén eleget tudjon tenni azon közrendvédelmi feladatainak, amelyek az alapjoggyakorlás intézményvédelmi körében szükségesek. Az érvelés vitathatatlan igazságtartalma mellett sem nyújt járható utat.

Ezt a polémiát egyebekben az Alkotmánybíróság 3/2013. (II. 14.) AB határozatában lezárta

egyértelművé téve azt, hogy a rendőrség számára a bejelentéssel összefüggő eljárásra a Gytv., a Bmr. és a Ket. szabályai az irányadók {Indokolás [48]}. Pragmatikus oldalról nézve egyebekben a Ket. alkalmazása nélkül olyan eljárási alapjogok maradnának rendezetlenül, mint az iratbetekintés, a jogi képviselő, vagy az anyanyelv használata, stb. Az ilyen és ehhez hasonló szabályok nélkül a gyülekezési jog nem lenne gyakorolható. Ugyanakkor a Ket. következetes alkalmazása – ahogy az a későbbiekben kitűnik – számos, a közigazgatási bírói gyakorlat által megoldott, illetve megoldásra váró problémát vetett és vet fel a jelenben is.

### **III.2.2. Szakvélemények**

A bejelentés elbírálására a Bmr.-ben foglaltak tartalmazzak részletes szabályokat (Bmr. 2-5. §-ok). Eszerint a hatáskörrel rendelkező rendőri szerv a bejelentést – egyebek mellett - szakvélemények beszerzését követően bírálja el. Az esetek többségében ilyen szakvéleményt ad a TEK, a BKK, de adott esetben szakvéleményt ad a nemzetbiztonsági szolgálatok valamelyike is. A megkeresett szervek nem minősülnek a Ket. 44. §-a szerinti szakhatóságnak, így az általuk adott szakvélemény nem szakhatósági állásfoglalás, de „*quasi* szakhatósági állásfoglalásnak” sem minősíthető. A rendőrség és a TEK viszonyáról a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggésben sem az Rtv., sem pedig a a terrorizmust elhárító szerv kijelöléséről és feladatai ellátásának részletes szabályairól szóló 295/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet nem szól.

Érvényesülést kell engedni ezért a Ket. tényállás megállapítási kötelezettséget, a szabad bizonyítást és a bizonyítékok szabad mérlegelését tartalmazó 50. §-ában foglaltaknak. Következésképpen az eljáró rendőri szerv indokolt határozatában felülmérlegelheti a társszolgálatok és a BKK szakvéleményét is.

Mindazonáltal rá kell mutatni arra, hogy a társszolgálatok esetében lényegében egyazon közigazgatási szervezeten belüli „döntés-előkészítést” jelent a szakvélemény nyújtása, majd pedig az azt elfogadó avagy felülmérlegelő határozat meghozatala. A Ket. értelmében vett szakvéleményről csak a BKK esetében lehet szó.

### **III.2.3. A tudomásul vett rendezvény utólagos megváltoztatás**

A Ket. 71. § (2) és (6) bekezdései, valamint 114. § (1)-(2) bekezdései által felvetett eljárási kérdés a tudomásul vett bejelentés utólagos megváltoztatásának lehetősége. A közigazgatási bírói gyakorlat a Gytv. szerinti 48 órás elbírálási kötelezettséget nem a Ket. értelmében vett ügyintézési határidőnek, hanem a döntés – anyagi természetű – időtartamának minősítette. Annak eltelte ezért „jogvesztő” abban az értelemben, hogy a hatóság ezt követően a bejelentés szerinti időben és helyszínen megtartandó rendezvénnyel összefüggésben a Ket. 114. § (1)-(2) bekezdésén alapuló módosító avagy visszavonó tartalmú döntést már nem hozhat. Az ezzel ellentétes álláspont önkényes hatósági döntésre, a tudomásul vétel visszavonására vezethetne, amely lényegében az utólagos, szabályozás hiányában kiszámíthatatlan megtiltásra adna lehetőséget a rendőrségnek.

Mindazonáltal – törvényi szintű - jogszabályi rendezést igényel a körülményekben utóbb bekövetkező alapvető változás, a nemzetközi szerződéses jogból ismert *clausula rébus sic stantibus* helyzete. A gyülekezéshez való jog hatályos szabályai nem tartalmazzak a bejelentés időelőttiiségére semmilyen szabályozást (lásd anyagi jogi oldalról a jelen összefoglaló vélemény I.2.5. pontjában foglaltakat!). Törvényi tilalom és rendezés hiányában előfordul,

hogy a bejelentés a tervezett rendezvény időpontját lényegesen megelőzően érkezik a rendőrségi szervhez, amelynek a tudomásul vétel és a tilalmazás kérdésében 48 órán belül döntenie kell. A bejelentés tudomásul vétele és a rendezvény megtartásának időpontja közötti hosszú időtartam alatt a körülményekben esetlegesen lényeges változás állhat elő, amelyet azonban a rendőrség *ex officio* észlelése esetén sem tud megfelelően „kezelní”.

Kérdéses, hogy az észlelt „lényeges körülmény” alapot adhat-e utóbb - és ha igen, milyen körben - a Ket. fentiek szerinti szabályainak alkalmazásával a tudomásul vett rendezvény megtiltásának, a gyülekezési jog gyakorlásának utólagos korlátozására.

Mindemellett, az ésszerű időben tett bejelentések esetében az a gyakorlat tűnik követendőnek, hogy a tudomásul vett rendezvény körülményeiben bekövetkező változásokra tekintettel tett további bejelentés nem eredményezheti az egész rendezvényhez kapcsolódóan az eredeti bejelentés alapján hozott határozat felülmérlegelését, az ismételt eljárást és döntéshozatalt. Ilyen esetben csak a „bejelentés kiegészítése” vizsgálható csupán.

Ezen főszabály mellett azonban a joggyakorlás tartalmában bekövetkező lényeges változás bejelentése (például a vonulós demonstráció útvonalának teljes módosítása) indokolja a módosítás új bejelentésként történő értékelését.

#### **III.2.4. A bejelentés formai követelményei**

A bejelentés formai követelményei kapcsán célszerű kitérni a Bmr. 7. §-ában foglaltakra meg nem felelő bejelentésekre, illetve a hiánypótlás és annak nem vagy nem megfelelő teljesítése kapcsán hozható rendőrségi döntésekre. A bejelentés hiányosságai a Bmr. és a Ket. szabályai értelmében pótolhatóak. Ugyanakkor a hiánypótlási felhívásban foglaltak teljesítésének elmaradása eltérő jogkövetkezményeket von maga után a Ket. 31. § (2) bekezdése és a Bmr. 3. § (4) bekezdése szerint, amely a Bmr. módosításának szükségességét mutatja.

Ugyancsak a formai követelményekhez tartozó kérdés a bejelentés benyújtásának mikéntje. A Ket. és a Bmr. értelmében elektronikusan – e-mailen keresztül – nem nyújtható be rendezvény tartása iránti szándékról szóló bejelentés, mivel ebben az esetben nem azonosítható a szervező személye. Bár a rendőrségi gyakorlat érdemben elbírálja az ilyen bejelentést is, annak hiányzik a jogszabályi alapja. A szervező személyének ismerete elengedhetetlen tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság döntéseiben kiemelt jelentőséget tulajdonít a szervező és a rendőrség egyeztetésének.

**III.2.5. Az „együgyfeles” eljárás – az ügyféli minőség kérdései** – ügyféli minőség nem lehet, de a tájékoztatás előírható.

#### **III.2.6. A kézbesítés és a képviselő szabályai**

A Gytv. [8. § (2) bekezdés], a Bmr. [5. § (3) bekezdés] és a Ket. [78. § (5) bekezdése] is tartalmaz rendelkezést a rendőrségi határozat kézbesítésére. A kézbesítés jelenleg írásban és saját kézbesítővel történik meg. A közigazgatási bírói gyakorlat a Ket. rendelkezéseinek alkalmazását tartja kielégítőnek azzal, hogy az e-mail – szabatos szabályozás hiányában – nem tekinthető írásbelinek minősülő elektronikus útnak.

A kézbesítés szabályai vetették fel a szervező képviseletére vonatkozó rendelkezések tisztázását.

A közigazgatási bírói gyakorlat szerint a Gytv. 6. §-a nem kötelezi a szervezőt személyes eljárásra annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság 55/2001. (XI. 29.) AB határozatában a gyülekezési jog gyakorlásának alanyaként a természetes személyt jelölte meg. Mivel a képviselétről sem a Gytv., sem a Bmr. nem rendelkezik, ezért ebben a tekintetben a Ket. 40-40/A. §-ai az irányadók. A rendőrségnek vizsgálnia kell a képviseleti jog jogszerűségét.

A megtiltást tartalmazó határozatot a bejelentőnek/szervezőnek, a Ket. 40. § (7) bekezdése, és 78. (1) bekezdése, valamint a Bmr. 5. § (3) bekezdése szerinti személyek részére lehet joghatályosan kézbesíteni. A tévesen kézbesített tiltó határozat nem vált ki joghatást, így a rendezvény megtartásának ebben az esetben nincs jogi akadálya. Ezért jelentősége van annak, hogy a tiltó határozatot kézbesíteni lehessen: a közigazgatási bírói gyakorlat értelmében amennyiben a bejelentő/szervező (avagy képviselője) a Ket. alapelvi rendelkezéseivel ellentétesen [jóhiszemű joggyakorlásra vonatkozó 1. § (2) bekezdése, 6. § (1) bekezdése] nem veszi át a határidőben meghozott és a részére jogszerűen kézbesíteni megkísérelt tiltó határozatot (a rendőrségi tapasztalatok szerint gyakori a „bújócska” a tiltó határozatok kézbesítésekor), a Ket. 79. § (8) bekezdése értelmében, az együttműködés hiányában is kézbesítettnek kell tekinteni.

### **III.2.7. Az Alkotmánybíróság 3/2013. (II. 14.) AB határozata**

Az Alkotmánybíróság 3/2013. (II. 14.) AB határozata (a továbbiakban: Abh.) rendelkező részében alkotmányos követelményként rögzítette azt, hogy „(...) az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a Gytv. 9. §-a szerinti bírói felülvizsgálatnak van helye a rendőrségnek a rendezvény bejelentéséről hozott, hatáskör hiányát megállapító határozatával szemben. A bíróság a hatáskör hiányát megállapító rendőrhatalósági határozat jogszerűségét és megalapozottságát érdemben vizsgálja”.

Az Abh.-ban foglalt alkotmányos követelmény tartalmát tekintve hasonló a Legfelsőbb Bíróság 3/1998. számú KJE határozatában foglaltakkal, amelynek lényege szerint, „[ha] a közigazgatási szerv azt állapítja meg, hogy az ügy tárgya nem közigazgatási jogviszony, tehát a jogviszony fennállásáról dönt, ez a határozat a kérdést érdemben dönti el, hiszen azért hárítja el a jogok, illetőleg a kötelezettségek tárgyában az érdemi döntést, mert a jogviszony fennállásáról nemleges döntést hozott.”

A vizsgált bírói határozatok többségében az Abh.-ban foglaltak alkalmazása azért merülhetett fel, mert a bíróságnak a Ket. 30. § a)-g) pontjában felsorolt esetek közül a b) (hatáskör hiánya) és c) pontokra (a kérelem nyilvánvalóan lehetetlen célra irányul) alapított hatósági végzések jogszerűségét kellett felülvizsgálnia.

Előjáróban szükséges utalni arra, hogy a Ket. 30. §-ának rendelkezései céljuk szerint hatósági eljárást gátló okok és mint ilyenek arra szolgálnak, hogy a kérelem alapján ne indulhasson eljárás és azon belül ne kerüljön sor bizonyításra. Ezt célozza a 8 napon belüli elutasítás, a határidő rövide<sup>16</sup> avagy az a tény is, hogy a rendőrség eljárást gátló akadály fennállása esetén, az „akadály” nem érdemi jellegére tekintettel nem határozattal, hanem végzéssel dönt. Az ilyen közigazgatási végzésekkel szemben a Ket. jogorvoslati rendjébe építette be a törvényalkotó a fellebbezési lehetőséget.

<sup>16</sup> KGD 2010.83

Ezt az elvet – és a vonatkozó törvényi szabályokat – törte át az Abh., amikor alkotmányos követelményben előírta, hogy a bíróság a nem érdemi végzés jogszerűségét is érdemi határozatként köteles felülvizsgálni.

A hatályos szabályozás értelmében az ily módon meghozott közigazgatási végzés – érdemi – vizsgálatára a Gytv. 9. § (2) bekezdése és a Knptv. 3. § (3) bekezdése alapján kerül sor, vagyis a bíróság a feleket meghallgatja. A meghallgatáson kívül egyéb bizonyítási eszköz nem áll a bíróság rendelkezésre a nemperes eljárásban. Ugyanakkor kérdéses az is, hogy a bíróság milyen döntést hozhat a kérelem alapján.

A Gytv. 9. § (2) bekezdése értelmében „[h]a [a bíróság] a kérelemnek helyt ad, hatályon kívül helyezi a rendőrség határozatát, ellenkező esetben a kérelmet elutasítja”. Néhány vizsgált bírói határozat a felülvizsgált rendőrségi határozatok hatályon kívül helyezése mellett a rendőrséget új eljárásra is kötelezte, azonban arra a Gytv. 9. § (2) bekezdésének megfogalmazása miatt nem volt törvényes lehetőség. A Knptv. 4. §-a ugyanis csak abban az esetben engedi a Pp. alkalmazását [339. § (1) bekezdés], ha törvény eltérően nem rendelkezik. A Gytv. 9. § (2) bekezdése azonban eltér a Pp. szabályaitól. A tényállás függvényében egyebekben a Gytv. 9. § (2) bekezdése szerinti érdemi bírói döntésnek, azaz a rendőrségi döntés új eljárás elrendelése nélküli hatályon kívül helyezésének is helye lehet. A rendőrhatóság időben, vagyis a bejelentés beérkezését követő 48 órán belül meghozott határozatának hiánya a rendezvény jogszerű megtartását eredményezheti.

Az Abh. egyebekben „alapjog-barát” alkotmányossági követelménye akkor tudná egységesen és a törvénynek alárendelt bírói jogértelmezésben is kifejtteni a várt hatást, ha azt a törvényalkotás is követné: ha a Gytv. *sui generis* eljárási szabályai részben felülírnák a Ket. 98. § (3) bekezdés b) pontjában foglaltakat, részben pedig a Pp. 339. § (2) bekezdéséhez képest lehetőséget teremtenének arra, hogy a bíróság a Ket. 30. §-án alapuló hatósági határozatok felülvizsgálata kapcsán a végzés hatályon kívül helyezése mellett, szükség esetén új eljárásra kötelezhessen a rendőrhatóságot, avagy megfelelő eljárási környezetben a hatóság helyébe lépve dönthessen a bejelentés tudomásulvételéről, adott esetben a gyülekezés megtiltásáról.

A „megfelelő eljárási környezet” azt a dilemmát és problémakört takarja, amelynek megoldása nem tűnik ki az Abh.-ból. Jelesül azt, hogy a hatályos szabályozás értelmében a bíróság három napon belül köteles a gyülekezési ügyben döntést hozni. Az eljárás időtartama, a közigazgatási nemperes eljárások sajátosságai és hatásköri szabályok miatt a közigazgatási bíró nem értékelheti a közterület-használati megállapodás létrejöttének jogszerűségét, indokoltságát. Figyelemmel kell lenni arra a tényre is, hogy a közterület-használati megállapodást megkötő felek személye értelemszerűen eltér a bejelentéssel összefüggésben született közigazgatási határozat felülvizsgálatára irányuló bírósági eljárás szereplőitől. Megjegyzendő továbbá az is, hogy amennyiben a közigazgatási bíróság hatásköre felülvizsgálati jellegű, úgy szemben az Abh.-ban foglaltakkal, bizonyítás felvételére nem kerülhet sor.

Következésképpen akkor tekinthető „megfelelőnek az eljárási környezet”, ha a törvényi szabályok a peres eljárásban megadják a tényállás megállapításának, a bizonyítási eljárás lefolytatásának reális lehetőségét, annak kereteit, rendezik a bizonyítási teher kérdését, stb.

A hatályos szabályozás ebből a szempontból rendezetlen, mivel a bírósági eljárást a szoros határidők, a bizonyítási eszközök hiánya, és a nemperes eljárás korlátozott lehetőségei

jellemzik., Ahogy erre egyebekben 2013 óta több bírói döntés is egyértelműen, de visszhang nélkül hívta fel a figyelmet.

## **Javaslatok**

### 1. Szükségesnek tűnik

- a Gyvt., a Bmr. és a Ket. hatályos eljárási szabályainak összehangolása;
- avagy a gyülekezési jog gyakorlásának sajátosságaira szabott, a jelenleginél részletesebb eljárási rend kialakítása.

2. Kifejezetten szükségesnek mutatkozik a bejelentések időbeliségének törvényi szintű szabályozása, amely közvetlenül nem érinti a gyülekezési jog gyakorolhatóságát, ugyanakkor bizonyos körülmények között az a jóhiszemű joggyakorlás garanciája lehet.

3. A Gytv. eljárási szabályainak módosításával szükséges rendezni az Alkotmánybíróság 3/2013. (II. 14.) AB határozatának rendelkező részében megfogalmazott alkotmányos követelmény révén előállt helyzetet, amely pillanatnyilag ellentmond úgy a Ket. 98. § (3) bekezdés b) pontjának, mint a Pp. 339. § (1) és (2) bekezdéseinek és a Knptv. 3- 4.§-ainak.

Az eljárási helyzet jogértelmezéssel nem oldható meg, azt a törvényalkotónak kell tisztáznia.

4. A jogalkotás szintjén célszerű vizsgálni azt, hogy a nem gyülekezési célú közterület-használat, valamint a személy és létesítménybiztosítási intézkedések megalapozottsága miként értékelhető a rendőrségi eljárásban különös tekintettel a 3/2013. (II. 14.) AB határozatban foglaltakra.

5. A törvényalkotás szintjén szükséges egyértelművé tenni, hogy a Gytv. 8. § (1) bekezdése szerinti 48 órás elbírálási kötelezettség anyagi jogi természetű időtartam, ezért annak eltelte „jogvesztő” abban az értelemben, hogy a hatóság ezt követően a bejelentésben megjelölt rendezvénnyel összefüggésben a döntését Ket. 114. § (1)-(2) bekezdésén alapulóan nem módosíthatja és nem vonhatja vissza.

6. Törvényi szinten szükséges rendezni továbbá azt az eljárási kérdést is, hogy a gyülekezés tudomásul vételét követően, a gyülekezés megtartását érdemben befolyásoló körülmények megváltozása esetén a rendőrségnek – attól függően, hogy a változás kinek az érdekkörében felmerült okból következik be – hivatalból vagy kérelemre új határozatot kell hoznia.

7. Megfontolandó annak előírása, hogy a rendőrség adjon tájékoztatást a tudomásul vett rendezvényről a nyilvánosság számára.

8. Az azonos helyszínre, azonos időben, de nem egymásra tekintettel megtartani szándékozott, ily módon konkuráló Gytv. hatálya alá tartozó és egyéb rendezvények esetében felmerülhet a legkorábban benyújtott bejelentés, azaz a „megelőzés elvének” érvényesítése.

## IV.

### Gyülekezéshez való jog gyakorlása – polgári perek

A joggyakorlat-elemző csoport vizsgálata körébe vonta azokat a polgári jogerős és felülvizsgálati ítéleteket, amelyek a gyülekezési jog gyakorlásához köthetően keletkezett személyiségi jogi igényeket bíráltak el a 2010 és 2015 közötti időben. Hangsúlyozandó, hogy ezek a bírói határozatok a gyülekezési jog gyakorlásával, többnyire a Gytv. hatálya alá tartozó gyülekezések felosztatásával kapcsolatos bírói joggyakorlat „peremterületére” esnek, tárgyukat tekintve a rendőri intézkedésre visszavezethető személyiségi jogi jogsérelmek, valamint ugyanebben a körben keletkezett nem vagyoni vagy vagyoni károk megtérítésére vonatkozó polgári perek. A személyhez fűződő jogok védelmével kapcsolatos polgári ügyeknek ugyanis csak kis százaléka állt ebben az időben kapcsolatban a Gytv.-beli közjogi jogviszonyokkal.

Az összefoglaló vélemény IV. pontja első részében a tárgykörben folytatott ítélkezési gyakorlat főbb irányait mutatja be, majd kitér a vizsgált bírói határozatok tapasztalataira és végül megjelöli a joggyakorlat-elemzés kapcsán feltárt párhuzamosságokat, javaslatokat.

A vizsgálati időszakban a régi Ptk alapján születtek bírói határozatok. A vizsgált döntések ezért a régi Ptk. 75-76. §-ait és a 84. §-át értelmezték.

#### IV.1. A vizsgált perek tárgya és a polgári jogvédelem sajátosságai

##### IV.1.1. A vizsgált perek tárgya

A személyiség alapvető jogi védelmét jogrendünkben az Alaptörvény biztosítja. Az alkotmányos védelem megvalósítására különböző jogágazatok jogvédelmi szabályai szolgálnak, amelyek ugyanazzal a magatartással kapcsolatos, ugyanazon társadalmi érdek, értéket védik különböző jogi eszközökkel. Ezek között a polgári jog személyiségvédelmi eszközeinek kiemelkedő jelentősége van.

##### IV.1.2. A polgári jogi jogvédelem sajátossága

A polgári jogi személyiségvédelmi jogviszony abszolút szerkezetű, a személyiségvédelmi előírások általánosságban mindenkit feljogosítanak a védelemre, és mindenkit köteleznek a jogok tiszteletben tartására.

A jogszabályoknak meg nem felelő, a személyiséget egészében vagy a személyiség régi Ptk-ban nevesített alanyi jogosítványait sértő rendőri intézkedés hozza létre azt a polgári jogi jogviszonyt, amelyben az igény állapotába jutott alanyi jog(ok) – a peres eljárás meghatározott szakaszában pedig már az Alaptörvényben elismert alapjog(ok) – bíróság előtt, illetve az Alkotmánybíróság előtt kikényszeríthetők. Ezért fontos, hogy az Alaptörvény alapján védelemben részesített emberi méltóság és a polgári jog által védett személyiség tartalma összekapcsolódjon.

A polgári perben a rendőri intézkedés révén elszenvedett személyiségi jogsérelmeket lehet

érvényesíteni, azaz a személyiségi jogi perek alapja a jogsérelem – vélt vagy valós – okozása révén létrejött jogviszonyból származó igény, amely egyben meghatározza a sérelmet szenvedett és a jogsértő által alkotott perfelállást is. „A személyiségi jog megsértése relatív szerkezetű jogviszonyt keletkeztet a jogsértő és a jogosult között, a jogsértésből részben sajátos személyiségvédelmi eszközök alkalmazására vonatkozó, részben pedig kártérítési igény keletkezik.”<sup>17</sup>

Az igény állapotába jutott alanyi jog két irányú kereseti kérelemben ölthet testet: a régi Ptk. alapján a kérelem a személyiségi jogi jogsérelem megállapítása mellett objektív jogkövetkezmények alkalmazására, és akár önállóan, akár más jogkövetkezménnyel együtt a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésére vonatkozhatott.

A személyhez fűződő jog megsértéséből következhet a jogsértő alperes közhatalmi tevékenységére tekintettel, a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésének kötelezettsége is. Hangsúlyozandó, hogy a személyhez fűződő jogok rendőrhatalóság általi megsértésével összefüggő kár közigazgatási jogkörben okozott kárnak tekintendő. Ugyanakkor az embernek, az ember védett személyiségének a jogrendben betöltött kiemelt jelentőségére és a személyiség védett jogainak sajátosságaira visszavezethetően az ilyen kártérítési ügyekben a bírói joggyakorlatban a személyhez fűződő jogok megsértésének dogmatikája kell, hogy domináljon a klasszikus közigazgatási jogkörben okozott kárral összefüggő gyakorlat törvényszerűségeihez képest.

## IV.2. A közigazgatási jellegű jogorvoslatok kimerítése – az adhéziós eljárások kérdésköre

### IV.2.1. A polgári jogi jogorvoslatok a személyiségvédelemben

A személyiségvédelem polgári jogi szankciói részben objektív jellegűek, részben a polgári jogi kártérítési felelősség szabályai szerint követelhetőek.

Az objektív jellegű szankciók a jogsértő felróhatóságától függetlenül alkalmazandóak [a régi Ptk. 84. § (1) bekezdés a)-d) pontjai objektív jogkövetkezményeket szabályoznak]. Eszerint a jogsértést akkor is orvosolni kell, ha az senkinek nem róható fel. „A helyreállító jellegű objektív személyiségvédelmi eszközök igénybevételének önmagában nincsenek olyan különös feltételei, mint az államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti igényeknek, azokat csupán a nem vagyoni kárigény körében kell vizsgálni.” (Fővárosi Ítéltábla, 2.Pf.21.337/2009/9.)

A nem vagyoni kárigény a régi Ptk. 349. § (1) bekezdése szerint ítélandó meg. Eszerint a károsult főszabályként a rendes jogorvoslati keretek között érvényesíti igényeit, ennek sikertelensége vagy elmulasztása azonban a személyiségi jogok megsértése esetén nem vezethet károsulti önhiba megállapítására, és így a hatóság kárfelelőségének kizárására. A joggyakorlat szerint a bíróság a perben nem léphet a hatóság helyébe és nem mérlegelheti azt, hogy az elmaradt hatóság előtti jogorvoslat alkalmas lett volna-e a kár elhárítására, az igény kielégítésére. (EBH 2000.199.)

### IV.2.2. A közigazgatási jellegű jogorvoslati lehetőségek kimerítése a polgári bírósági

<sup>17</sup> Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21.337/2009/9.

### gyakorlatban

A kialakult bírói gyakorlat értelmében a jogorvoslati lehetőségek kimerítésénél mindig csak az adott jogsérelem orvoslására alkalmas jogorvoslati eszköz – a hatékony jogorvoslat – vehető figyelembe. Amennyiben pedig a vonatkozó jogszabályban írt jogorvoslati lehetőség a kár elhárítására alkalmatlan, igénybevételenek elmaradása nem eredményezi a jogérvényesítés sikertelenségét, vagyis a közigazgatás kárfelelőssége ilyen esetben is megállapítható a perben (EBH 2000.199.).

A polgári bírói gyakorlat értelmében a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvények felosztatása során, az intézkedésekkel okozott személyiségi jogsérelem azonnal bekövetkezik, amellyel szemben a sértett panasza alapján lefolytatott közigazgatási hatósági eljárás és az annak alapján meghozott közigazgatási határozat, a Független Rendészeti Panasztestület vizsgálati eljárásában elfogadott állásfoglalása (Rtv. 92-93. §-ai, valamint a 93/A-93/B. §-ai) nem minősül hatékony jogorvoslatnak (LB Pfv.III.20 689/2010/4.).

A rendőri intézkedéssel okozott személyiségi jogsértés miatt előterjesztett (kár)igények érvényesítésének nem előfeltétele, hogy a sértett fél az államigazgatási eljárás során a panaszt, mint a kár elhárítására szolgáló jogorvoslati kérelmet előterjesztette-e (Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20 754/2011/3.).

### IV.2.3. Kapcsolódó eljárások

A polgári bírósági gyakorlat értelmezte a büntető peres, a közigazgatási hatósági és közigazgatási peres, valamint a szabálysértési eljárásokban meghozott hatósági és bírói határozatok kötőerejének kérdését, valamint a személyiségi jogi igényeket elbíráló polgári bírósági eljárás viszonyát.

A polgári bírónak – függetlenül az ugyanazon ténybeli alaptól származó ügyben meghozott közigazgatási, szabálysértési bírói vagy közigazgatási bírói ítéletben foglaltaktól – azt kell megítélnie, hogy az intézkedés idején felmerült konkrét tények ismeretében a rendőrség intézkedése jogszerű, szükséges és arányos volt-e. A mérlegelés eredményeként, vagyis ha az intézkedés szükségtelen, vagy szükséges volt ugyan, de az aránytalanul korlátozta a sértett személyiségi jogait, úgy a polgári bíróság a kereseti kérelem tartalmától függően alkalmazza az objektív és/vagy a felrőhatóság megállapításához kötött jogkövetkezményeket.

A kialakult gyakorlat értelmében a jogerős büntető ítélet a polgári bíróságot csak a bűnösség kérdésében köti, tehát a polgári perben a bíró megállapíthat eltérő tényállást is az ügyben [Pp. 4. § (2) bekezdés]. A polgári bíróság mérlegelő tevékenysége körébe tartozik annak megítélése is, hogy a büntető peres eljárásban feltárt tényeket ítélezése alapjául elfogadja-e [Pp. 206. § (1) bekezdés].

A rendőrség vagy más hatóság közigazgatási eljárásban meghozott jogerős határozata, avagy a nyomozó ügyészség határozata a polgári bíróságot saját döntése meghozatalakor nem köti [Pp. 4. § (2) bekezdés], mivel a polgári per a szabad bizonyítás elvére épül [Pp. 3. § (5) bekezdés].

Amennyiben a rendőri intézkedés szabálysértési eljárásba torkollik, azaz a rendőri intézkedés oka valójában a szabálysértés elkövetésének alapos gyanúja, ugyanakkor azzal párhuzamosan személyiségi jogi igény érvényesítésére irányuló eljárás is folyamatban van, a szabálysértési

felelősség tárgyában utóbb született jogerős bírói döntés nem befolyásolhatja visszamenőlegesen a rendőri intézkedés jogszerűségének – a személyiségi jog megsértésének – megítélését.

A Gytv. hatálya alá tartozó gyülekezés felosztatásának jogszerűségét megállapító közigazgatási bírósági ítélet nem dönti el a személyiségi jogi kereset jogalapját: a rendezvény közigazgatási jogi szempontból jogszerű felosztatása nem negligálhatja a felosztatás végrehajtása során a rendőr által kifejtett konkrét tevékenység jogszerűtlenségét. A polgári bírónak a felosztatás módját abból a szempontból kell értékelnie, hogy a felperessel szemben alkalmazott egyedi kényszerintézkedés indokolt volt-e vagy sem. Nem elhanyagolható ugyanakkor az a körülmény, hogy a törvényi szabályok – az Rtv. 93/B. § (3) bekezdése – feljogosítják az intézkedés sértettjét ugyanazon sérelmezett intézkedés közigazgatási és emellett személyiségi jogi per megindítására is. Jelenleg az ilyen polgári és közigazgatási perek, valamint bírói döntések között a törvényi szabályok nem teremtenek kapcsolatot.

### IV.3. A személyiségi jogok megsértésére alkalmas rendőri intézkedések a polgári bírósági gyakorlatban

Az eseti döntésekből körvonalazódó bírói gyakorlat az intézkedések jogszerűsége kapcsán abban foglalható össze, hogy a rendőri intézkedésnek az eredményességen kívül célhoz kötötten szükségesnek és arányosnak kell lennie, valamint meg kell valósítania az intézkedések közötti fokozatosság elvét<sup>18</sup>.

A fizikai erő alkalmazásával járó intézkedések jogszerűsége kapcsán a polgári ítélkezési gyakorlat párhuzamba állítható az EJEB gyakorlatával<sup>19</sup> abban a kérdésben, hogy a szabadságától megfosztott személy tekintetében olyan fizikai erő alkalmazása, amit a személy magatartása nem tett szükségessé, sérti az emberi méltóságot<sup>20</sup>. Ha a rendőri intézkedés, művelet végrehajtása megalázó és azzal összefüggésben a kérelmező súlyos sérüléseket szenved el, az embertelen és megalázó bánásmódnak minősül<sup>21</sup>. Amennyiben a helyzet objektíve megkívánja az erőhasználatot a rendőrség részéről, az alkalmazott erőszak túlzott mértéke, sérülés, szenvedés okozása szintén megalázó bánásmódnak minősül<sup>22</sup>. Az intézkedés jogszerűségéhez a testi kényszer alkalmazásának elkerülhetetlennek kell lennie, és annak mértéke nem lépheti túl az adott körülmények között szükséges mértéket<sup>23</sup>.

Végül a polgári bírósági gyakorlat értelmében az emberi méltóságot, az embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmát és a személyes szabadság védelméhez fűződő személyiségi jogot sérti minden olyan rendőri intézkedés, amely az adott tényállási keretek között szükségtelen – vagyis indokolatlan – vagy bár szükséges, de az adott tényállási keretben aránytalan a közrend, közbiztonság biztosítása/helyreállítása érdekében. Ugyanezen mérlegelés alapján kell megítélni az egymást követő intézkedések jogszerűségét (pl. a rendőri igazoltatás – előállítás, vagy bilincs használata) is.<sup>24</sup>

18 Kúria, Pfv.III.20 689/2010/4.; Fővárosi Ítéltábla, 2.Pf.20075/2011.; Fővárosi Ítéltábla, 2.Pf.21 300/2011/3.; Fővárosi Ítéltábla, 2.Pf.21 337/2009/9.; Fővárosi Ítéltábla, 2.Pf.20 075/2011.; Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20 560/2010/3.

19 Kúria, Pfv.IV.20 296/2014/4.

20 Tekin c. Turkey, 9 June 1998. ...

21 Peer c. Greece 28524/95. ...

22 Kiss Borbála c. Hungary, 59214/11., ...

23 Réti and Fizli c. Hungary, 31373/11., ...

24 Kúria, Pfv.IV.20 446/2012/4.; Pfv.IV.20 462/2013/4.; Kúria, Pfv.IV.21 471/2013/5. ;

#### IV.4. A személyhez fűződő jogok megsértése – nem vagyoni kártérítés szempontjai

A régi Ptk. 84.§ (1) bekezdésének e) pontja alapján a nem vagyoni kártérítés tekintetében a bíróságnak abból kell kiindulnia, hogy ennek alapvető funkciója a személyiségi jogsérelem kompenzálása a kártérítés eszközeivel. Ebből következően a régi Ptk. alapján a bíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy sérültek-e a károsult személyhez fűződő jogai és ha igen, úgy a személyi sérelem súlyát, hatását, az elszenvedett hátrányok pénzzel való kiegyenlítésének lehetőségét vizsgálva kell meghatározni a nem vagyoni kártérítés mértékét.

A jelenlegi töretlen bírósági gyakorlat értelmében a jogsértés megállapítása önmagában nem alapozza meg a nem vagyoni kártérítés iránti igényt, a nem vagyoni kártérítés jogintézménye ugyanis nem szakítható el a kártérítés általános szabályaitól. Ezért a károsult kizárólag akkor tarthat igényt nem vagyoni kártérítésre, ha bizonyítja, hogy a jogellenes és félróható magatartással okozati összefüggésben olyan, - az objektív szankciókkal el nem hárítható - hátrány is érte, amelynek csökkentéséhez vagy kiküszöböléséhez indokolt és szükséges nem vagyoni kártérítés megítélése. Amennyiben a személyhez fűződő jogsértés bekövetkezett, a bíróságnak nem egy - kizárólag a jelentős hátrány okozásán alapuló - objektív mérce, hanem a felperesnél jelentkező összes, tényleges hátrány mérlegelése alapján kell meghatározni, hogy az milyen mértékű vagyoni kárpótlással kompenzálható.

A bíróság a felperest ért nem vagyoni hátrányok tisztázása érdekében az elsőfokú bíróságnak kell a szükséges bizonyítást lefolytatnia, megvizsgálni, hogy a káresemény milyen hatással van a felperes életére, milyen hatást gyakorol az életvitelére, életminőségére, jövőbeni lehetőségeire, értékelnie kell a jogsértés súlyát, következményeit. A bizonyítékok mérlegelése adott a másodfokú bíróság számára is, ha pedig ez nem jogszabálysértő, felülvizsgálati kérelemmel sikerrel nem támadható.

A nem vagyoni kártérítés az adott személyiség értékminőségében bekövetkezett csökkenés ellensúlyozására hivatott, mértékének pedig ahhoz kell igazodnia, hogy ez a személyiséget jellemző helyzet milyen mértékű kedvezőtlen irányú változást idézett elő a jogsérelmet szenvedett félnél. Tehát személyiségi jogsértés esetén azt kell vizsgálni, hogy a sérelmezett magatartás mennyiben járt olyan következménnyel, hogy az adott személyről kedvezőtlen értékítélet alakuljon ki, és ez mennyiben hatott ki társadalmi megítélésére.

A nem vagyoni kártérítés összegének meghatározásakor azt kell mérlegelni, hogy az arányban álljon a jogsértéssel okozati összefüggésben keletkezett hátránnyal<sup>25</sup>.

A Pp. 163. § (3) bekezdése alapján pedig külön bizonyítás nélkül is elfogadható olyan hátrány bekövetkeztése, amely köztudomású ténynek tekinthető. Egységes a bírói gyakorlat abban a kérdésben, hogy a Pp.163.§ (3) bekezdése alapján köztudomású tényként értékelhető, hogy az adott személy életminőségét, társadalmi megítélését, elfogadottságát nyilvánvaló módon kedvezőtlenül érinti a jogosulatlanul alkalmazott szabadságkorlátozás<sup>26</sup>.

Köztudomású tény, hogy a személyes szabadság megsértése az érintett személy számára súlyos hátrányt jelent<sup>27</sup>. Nyilvánvaló módon kedvezőtlenül érinti az adott személy

25 Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21204/2012.

26 Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21337/2009.

27 Kúria Pfv.IV.22.210/2011.

életminőségét, társadalmi megítélését a vele szemben jogosulatlanul alkalmazott szabadságkorlátozás, ha a fellépő rendőr indokolatlanul kényszerintézkedést alkalmaz.

A bíróság az összecszerűség megítélésénél értékeli a személyes szabadság korlátozásának időtartamát, a bilincsben történő előállítását, az őrizet alatt tanúsított embertelen, megalázó bánásmódot, az adott esetben bekövetkezett testi sérülést, lelki megrázkódtatást. A korábbiakban említett (IV.5.2. első bekezdés) esetben a gumilövedékkel meglőtt felperes súlyos fizikai és lelki sérülést szenvedett, amit orvosi iratok és tanúvallomás támasztott alá. A lövedékeket műtéttel távolították el, gyógyulási ideje 6 hét volt, esztétikailag zavaró sebhelyek nyomát viseli<sup>28</sup>.

Egy másik ügyben a tanúvallomásokon túl igazságügyi orvosszakértői vélemény támasztotta alá a rendőri intézkedésekkel egyenes okozati összefüggésben felperesnél bizonyítható módon kialakult testi, lelki, pszichés károsodást, maradványállapot fennállását. A szakértő is megállapította, hogy a felperes sérülései egyenként és önmagukban is bizonyítják a szakszerűtlen rendőri intézkedést. A felperest kirívóan megalázó helyzetbe hozva, súlyos fizikai fájdalmat okozva jártak el<sup>29</sup>.

A rendőri intézkedés során a sértett sérülései súlyos fizikai kényszer hatására, félelmet keltő módon következtek be. A bíróság a nem vagyoni kártérítés összegét csökkentő tényezőként vette figyelembe, hogy a felperes nem tett eleget a rendőri felszólításnak, nem hagyta el a helyszínt, passzív ellenállást tanúsított<sup>30</sup>.

A rendőrség a kártérítési felelősség alól abban az esetben mentheti ki magát, ha úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. A vizsgált jogesetekben azonban az alperes a fentiekben ismertetett személyiségi jogsértés megvalósítását megállapító döntések esetében nem állítható, hogy intézkedése nem volt felróható. Ha egy rendőrség által alkalmazott kényszerintézkedésnek nincs jogszerű alapja, indoka, akkor a kártérítési felelősség alóli kimentésre hivatkozás megalapozatlan.

#### **IV. 5. A vizsgált polgári ítéletekből levonható tapasztalatok - Javaslatok**

##### **IV.5.1. A vizsgált polgári ítéletekből levonható tapasztalatok**

A vizsgált polgári bírósági határozatok többsége esetében meg kell állapítani azt, hogy a polgári perben megítélt jogsérelem a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvénytől áll kapcsolatban, arra volt visszavezethető. A közigazgatás tevékenységét – a legalitás elve miatt – mindig számos jogszabályi rendelkezés határolja körbe, a rendészeti igazgatás dolgát pedig nehezíti, hogy a jog megfelelő alkalmazása „helyben”, a „nyílt színen” azonnali beavatkozást igényel. A rendészeti avagy rendőrségi jogalkalmazás egyik fontos megkülönböztető jegye, hogy vannak olyan cselekményei, amelyek nem teszik lehetővé a körülmények mindenre kiterjedő vizsgálatát, kétséget kizáró ellenőrzését.

A rendőrhatalom intézkedések esetében nem mellőzhető körülményként kell figyelemmel lenni továbbá arra, hogy a rendőrség közigazgatási aktusai (a rendőri intézkedések), a személyhez fűződő jogok megsértése esetére érvényesíthető jogok peresíthetősége mellett,

28 Fővárosi Ítéletábrla 2.Pf.21608/2009.

29 Fővárosi Ítéletábrla 2.Pf.20.484/2010.

30 Kúria Pfv.IV.20.296/2014/4.

primer jogvédelemként, közigazgatási bírói kontroll alatt állnak.

A közigazgatási jogvédelem a gyülekezéshez való jog gyakorlása esetén kettős: az Alaptörvény által elismert és védett gyülekezési jog, annak minden részjogosítványával együtt alanyi jogként, közigazgatási bíróság előtt érvényesíthető. Ezzel összefüggésben a rendőrség minden, a gyülekezési jog gyakorolhatóságát érintő aktusa (a bejelentés elbírálása, a rendezvény feloszlátása) a közigazgatási bíróság törvényességi kontrollja alatt áll.

Emellett a gyülekezési jog gyakorlásához – a fentiekre tekintettel közvetetten – kapcsolódó, valamennyi rendőrségi intézkedés is bírói kontroll alatt áll, amely az érvényesített jogsérelem jogalapjára tekintettel lehet közigazgatási és/vagy polgári bíróság is. A közigazgatási bíróság döntése részben a jogállamiság védelmét, részben az egyén szubjektív jogvédelmét jelenti.

A kifejtettek értelmében a rendezvényt zavaró személyek eltávolítása, a Gytv. szerinti gyülekezésekhez kapcsolódó hatósági intézkedések, a közhatalmi eszköztárba tartozó feloszlátás és a biztosítás során teendő egyéb rendőrségi intézkedések (előállítás, bilincselés, kiemelés stb.) az Rtv. szerinti panasz eljárásnak, végső soron közigazgatási bírói felülvizsgálatnak és egyben polgári peres eljárásnak is tárgyai lehetnek.

A közigazgatási jogban alapelv, hogy a közigazgatás aktusai, cselekményei nem ítéltetők meg azonos mércével. Részletes elemzés nélkül is egyértelmű, hogy a hatóság klasszikus jogköreinek gyakorlása eljárási oldalról alapvetően különbözik az azonnali beavatkozást igénylő intézkedések sajátosságaitól, amint azt a Gytv. hatálya alá tartozó gyülekezések feloszlátása kapcsán kifejtett rendőrhatalmági intézkedések is jól példázzák.

A kifejtettek értelmében a rendőri intézkedés jogszerűségének avagy jogszerűtlenségének, károkozó jellegének megítélése során egyszerre kell figyelemmel lenni az intézkedés alanyának, adott esetben károsultjának szempontja mellett a közrend fenntartásának közérdekére, valamint a rendészeti szakmai, és az adott intézkedés közigazgatási jogi összefüggéseire. Nem mellőzhető továbbá az a körülmény sem, hogy a nagy létszámú közterületi rendezvények különböző, adott esetben előre nem látható veszélyeket rejthetnek, amelyek a gyülekezési jog egyes részjogosítványait gyakorló személyek számára (szervezők, résztvevők) önként vállalt kockázatot jelenthetnek. Ezért a fenti közigazgatási jogi sajátosságok a polgári jogi igények megítélésekor is érvényesülést kívánnak.

Az állami szervek által megsértett személyiségi és egyéb jogok reparációja az Alaptörvényben rögzített jogállamiság elvére visszavezethető alkotmányos követelmény. A közigazgatási bírászkodás feladata, funkciója összefüggésben áll az állami szervek jog alá rendelt működésének garantálásával. A közigazgatási bírászkodás a garanciája annak, hogy az állami-közhatalmi szervek hatásköreiket a jog keretei között gyakorolják, nem vitatva azt ugyanakkor, hogy az érintett személyiségvédelmét a polgári jog törvényi szabályai garantálják.

A személyhez fűződő jogok védelmének a fentiekben ismertettek szerint kiforrott dogmatikája van, amely a gyülekezések esetében speciális, közjogi környezetben jut érvényre. A szempontok kettőssége (az egyéni jogvédelem személyiségvédelmi és az egyéni/objektív jogvédelem közigazgatási jogi aspektusai) a vizsgált polgári jogi bírói határozatokban nem feltétlenül tükröződtek.

## Javaslatok

Annak érdekében, hogy az egyéni/objektív jogvédelem közigazgatási jellegű szempontjai is érvényre juthassanak, azokban a speciális esetekben, amikor a polgári per ténybeli alapja megegyezik az egyedi rendőri intézkedés jogszerűségét vizsgáló közigazgatási perben minősített tényállással, a közigazgatási jogvédelem jogszerűség-jogszerűtlenség kérdésében – hasonlóan a Pp. 4. § (2) bekezdése szerinti, a bűnösség kérdését eldöntő büntetőbírói ítélethez – célszerű a jogerős közigazgatási bírói ítéletet elsődlegesnek tekinteni. Ahogy a Pp. 4. § (2) bekezdése szerinti szabályok, úgy egy ilyen irányú törvényi módosítás sem korlátozná, módosítaná a személyhez fűződő jogvédelem törvényen alapuló, bírói gyakorlatban érvényesülő dogmatikáját. Ellentmondásos lehet az a helyzet ugyanis, amikor ugyanazon ténybeli alapon nyugvó, a gyülekezés feloszlata során alkalmazott egyedi rendőri intézkedést jogszerűnek minősítő közigazgatási bírói ítélet meghozatalát követően az intézkedés alanya személyiségi jogainak megsértése miatt kártérítéshez jut.

Budapest, 2016. szeptember

Az összefoglaló véleményt a munkacsoport tagjainak elemzései, észrevételei alapján összeállította:

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó  
a joggyakorlat elemző csoport  
vezetője  
kúriai bíró

## 1. számú melléklet

A joggyakorlat-elemzés során készült dokumentumok

### 1. Problématérkép

2. **Dr. Balogh Zsolt:** Összefoglaló a gyülekezési joggal kapcsolatos joggyakorlat-elemző csoport részére
3. **Böszörményiné Dr. Kovács Katalin:** Rendezvények feloszlása során alkalmazott rendőri intézkedések miatt személyiségi jogok megsértésének megállapítása és közigazgatási jogkörben okozott kártérítés megfizetése iránti perek vizsgálatának tapasztalatai
4. **Dr. Kárpáti Zoltán:** Gyülekezés: Eljárási kérdések
5. **Dr. Sperka Kálmán:** Gyülekezésjogi eljárásjogi kérdések
6. **Dr. Dudás Dóra Virág:** A gyülekezési szabadság védelme az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában
7. **Dr. Dudás Dóra Virág – Dr. Kopinja Mária – Dr. Bögös Fruzsina:** A gyülekezési jogi joggyakorlat-elemzés vizsgálati körébe vont polgári bírósági határozatok áttekintésének gondolatébresztő megállapításai
8. **Dr. Kopinja Mária – Dr. Dudás Dóra Virág:** A gyülekezési jog egyes jogalkalmazási kérdései a közigazgatási bírósági joggyakorlatban
9. **Csink Lóránt – Tóth László:** Az Alaptörvény és az Emberi Jogok Európai Egyezményének közvetlen alkalmazása gyülekezési jogi ügyekben
10. **Dr. Török Bernát:** Gyülekezések előzetes tiltása a hatályos Gytv. alapján
11. **Dr. Hajas Barnabás:** A rendezvények megtiltásának egyes elméleti kérdéseiről és bírósági gyakorlatáról
12. **Dr. Kádár András Kristóf:** A Gytv. 8. § (1) bekezdésében nem szabályozott okokra való hivatkozás előzetes tiltás jogalapjaként
13. **Dr. Kádár András Kristóf:** A gyülekezések feloszlásával kapcsolatos jogalkalmazási kérdések
14. **Dr. Kádár András Kristóf:** Kiegészítés a véleményhez

## PROBLÉMATÉRKÉP

A bírói határozatok vizsgálata kapcsán azonosított,  
a rendezvény megtiltásával összefüggésben problematikusnak ítélt kérdések

A vizsgált bírósági határozatok kapcsán azonosított kérdéseket két csoportba lehetett osztani: a bejelentéshez kapcsolódó fogalmak, anyagi jogi természetű kérdések, valamint a bejelentésen alapuló eljáráshoz és a rendőrségi határozat elleni jogorvoslathoz kapcsolódó eljárási kérdések.

### Anyagi jogi természetű kérdések:

- a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvények, a közterület fogalma;

- a Gytv. 8. § (1) bekezdésében megjelölt megtiltási okok értelmezése, a népképviselői szerv és a bíróság működésének súlyos megzavarása, mint a rendőrség előtti eljárásban folytatott bizonyítás központi kérdése; a magasabb bírói fórum Bmr. szerinti nyilatkozatának értékelése;

*Azonosított kérdés:*

*a) a kizárás kérdése a 8. § (1) bekezdése szerinti tiltási ok kapcsán;*

*b) annak megfontolása, hogy az adott tiltási okkal összefüggésben hogyan lehet a kollektív véleménynyilvánítás jogát gyakorolni – a tilalmi ok megsértése nélkül –, csak a jogerős befejezést követően vagy előtte?*

- a Gytv. 8. § (1) bekezdése szerint „a közlekedési más útvonalon nem biztosítható” fordulatának értelmezése a bírói gyakorlatban; tartalmi volt-e a Gytv. 2004-es módosítása (a Bmr. szövegezése nem változott); közlekedésbiztonsági kérdések, a KRESZ szabályainak alkalmazása a gyülekezési joggal szemben;

*Azonosított kérdések:*

*a) a Gytv. 8. § (1) bekezdése 2004-es módosításának értelmezése;*

*b) a gyülekezés helyszíne kapcsán alkalmazható-e a KRESZ mint tilalmazási ok?*

- a Gytv. 8. § (1) bekezdése és a 2. § (3) bekezdése közötti viszony megítélése, lehet-e a rendezvény megtiltásának önálló oka a Gytv. 2. § (3) bekezdése;

*Azonosított kérdések:*

*a) kiterjeszthetők-e a megtiltási okok köre a 8. § (1) bekezdésen túlra;*

*b) alapítható-e a tilalmazás közvetlenül az Alaptörvényre;*

*c) mi az előzetes korlátozások mércéje, mikor áll fenn mások jogainak veszélyeztetése, ami alapot adhat a megtiltásra?*

- a gyülekezési joggal konkuráló alapjogok, alkotmányos elvek, közrendi klauzula;

- okok, amelyeket a bírói gyakorlat elfogad a rendezvény megtiltásának okaként;
- társadalom többségében keltett nagyfokú ellenérzés a totalitárius, agresszív ideológiákkal szemben;
- amikor a rendezvény alkalmas a köznyugalom megzavarására;

- amikor a rendezvény helyszínén nincs közhatalmat gyakorló szerv, illetve a rendezvénynek nincs kollektív kommunikatív funkciója;
- a környezet, a lakóközösség alapjogainak, alanyi jogainak lehetséges védelme;
- amikor a rendezvény alkalmas arra, hogy a kiskorúakban félelmet keltsen;

*Azonosított kérdés:*

*a) megalapozott-e az a bírói gyakorlat, amely a gyülekezési jog korlátozására okot adó, Gytv.-n kívüli körülményeket értékel tilalmazási okként?*

- konkuráló rendezvények; a rendezvények fizikai kiterjedése, egymáshoz való földrajzi, fizikai viszonyuk kérdése, az állami rendezvény (pl. nemzeti ünnep, kormányzat ellen ill. mellett kiálló rendezvény) és egyéb rendezvény egymáshoz való viszonyának kérdése;

*Azonosított kérdések:*

*a) a konkuráló rendezvények kérdése mint megtiltási ok, a rendezvények egymáshoz mérésének feltételei, mércéi;*

*b) a rendőrség eljárási kötelezettsége konkuráló rendezvények, ill. események esetén: egyeztetés a közterületi használat jogosultjával és a rendezvény szervezőjével;*

*c) a rendőrségi eljárás (ill. mulasztás) bírói értékelésének szempontjai konkuráló események, rendezvények esetén;*

*d) az egymást követő bejelentések, ill. különböző jogcímű területhasználatok (pl. állami, önkormányzati területhasználat, személy- és létesítménybiztosítási intézkedés egy időben az adott közterületen) egymáshoz való viszonyának megítélése;*

*e) a gyülekezési jog és az állami, önkormányzati rendezvényen való részvétel jogának viszonya.*

- a rendezvény hossza; a végpont nélküli, vagy nagyon hosszú rendezvény megítélése a bejelentéskor; megtiltási okként kezelendő-e az, hogy a rendezvényt nagyon hosszú időtartama, életvitelszerű tartózkodásra utaló tényállási elemekkel jelentik be;

*Azonosított kérdések:*

*a) a rendezvény milyen időtartama után nem élvez a gyülekezési joghoz fűződő védelmet?*

*b) a határozatlan időtartamú gyülekezések megítélése;*

*c) az életvitelszerű közterületi tartózkodás megítélése;*

*d) milyen jogkövetkezménye lehet az időben maximált időtartam túllépésének?*

### **Eljárási természetű kérdések**

- érdemi vizsgálat nélküli elut. (nyilvánvalóan lehetetlen célra irányuló rendezvény kérdése); a folyamatos, hónapokig tartó rendezvény – állami ünnepség miatti – 2, majd 4 napra történő megszakítása azzal, hogy ebben az időben a másik állami szervezés miatt lehetetlen célra irányul, alapos, kiterjedt bírói elemzés érdemi vizsgálatot jelentett, nem értelmezhető a „lehetetlen cél” fordulat egy ilyen esetben

*Azonosított kérdés:*

*Milyen vizsgálat alapozhatja meg a Ket. 30. §-án alapuló elutasítást?*

- nem alakszerű tiltó aktusok; a bejelentett demonstráció helyszínén utólag elrendelt személy-

és létesítménybiztosítási intézkedés azonosítható-e az utólagos/előzetes megtiltással; ha az egyeztető tárgyalásokat követő rendőri intézkedés miatt a szervező módosítja a helyszínt, az egyeztetésről készült jegyzőkönyv megtámadható-e bíróság előtt hatósági aktusként; a rendezvény tudomásul vételének utólagos visszavonása és a rendezvény 48 órán túli tilalmazásának kérdése;

*Azonosított kérdések:*

- a) a megtiltásnak minősülő hatósági aktusok körének azonosítása (formális és nem formalizált aktusok);*
- b) az utólag észlelt/keletkezett tilalmazási okok esetében mikor jogszerű a rendőrség eljárása?*

- jogorvoslat a Ket. 30. §-ára alapított döntés esetén; a Ket. 30. § c) pontjának értelmezése a gyülekezési jog gyakorlása kapcsán, az időhatárok nélküli, életvitelszerű tartózkodással párosuló rendezvények és a Gytv. hatályának kérdése;

*Azonosított kérdés:*

- a) érdemi elutasításnak minősülnek-e a Ket. 30. §-a szerinti elutasítások általában?*
- b) a rendőrség által a Ket. 30. §-ára alapított döntések esetében a bíróságnak minden esetben, azaz általános jelleggel a Gytv. 9. §-a szerinti eljárási rendben kell elbírálnia a jogorvoslati kérelmeket?*

- bejelentés a rendezvény tervezett idejét lényegesen megelőző korábbi időben – a „lehetetlen cél” megítélése;

*Azonosított kérdés:*

- a) a jelentősen (pl. egy év) korábban bejelentett rendezvény értékelhető-e úgy, hogy az „lehetetlen célra” irányul?*
- b) ha nem: mit kell ilyen esetben vizsgálni a rendőrségnek, a bíróságnak?*
- c) mit tehet a rendőrség, ha utóbb jut a tudomására olyan körülmény, amely a gyülekezési jog korlátozását indokolhatja? (lásd: a „nem alakszerű tiltó aktusok” bekezdést!)*

- a Gytv. 9. §-án alapuló hatályon kívül helyezés és új eljárásra utasítás; a bíróság érdemi felülvizsgálatra kötelező határozata; a bíróság milyen döntést hozhat a Gytv. 9. §-a alapján;

*Azonosított kérdés:*

- a) a hatályon kívül helyezés esetén lehet-e a rendőrséget új eljárásra utasítani a Gytv. 9. §-a szerinti jogorvoslati eljárás eredményeként?*

- bizonyítás a rendőrség előtt és a bíróság előtt folyamatban lévő eljárásokban; a bizonyítási teher kérdése; a minősített iratok megítélésének kérdése;

*Azonosított kérdések:*

- a) a bizonyítási teher alakulása a gyülekezési jog gyakorlásának strasbourgi mércéje szerint;*
- b) fegyveregyenlőség a minősített adatokon alapuló tiltás es*

## Összefoglaló a gyülekezési joggal kapcsolatos joggyakorlat-elemző csoport részére

dr. Balogh Zsolt

### I.

#### Bírósági joggyakorlat az alkotmánybírósági határozatok tükrében

1. A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) mintegy húsz szakaszból áll, a rövid szabályozás mögött minden bizonnyal az a szándék húzódik meg, hogy – mivel minden szabályozás egyben korlátozás, ezért – a gyülekezési jog ne essen indokolatlan korlátozás alá semmilyen irányból sem. **A Gytv. célja, hogy alapvetően a politikai célú rendezvények megtartását szabályozza.** A törvény a gyülekezési jog gyakorlását pusztán bejelentéshez, és nem engedélyhez köti. A törvényhez fűzött indokolás ki is emeli, hogy **a bejelentés nem jelent tartalmi vizsgálatot:** „A bejelentés célja nem az, hogy az államigazgatási szerv a rendezvényt engedélyezze. A gyülekezési jognak mint alapvető szabadságjognak a gyakorlása nem igényel előzetes állami hozzájárulást. A bejelentés azonban lehetőséget ad arra, hogy az államigazgatási szervek felkészüljenek a gyülekezési jog gyakorlása, illetőleg a közrend, a közlekedés zavartalanságának a biztosítására.”

A törvényi szabályozás az elmúlt több mint húsz évben nem sokat változott: 2004-ben a korábbi közlekedés rendjének aránytalan sérelme korlátozó ok „a közlekedés más úton nem biztosítható” fordulatra cserélődött. E módosítást az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény iktatta be, a vonatkozó indokolás szerint csak technikai módosításról van szó.<sup>31</sup> A másik változás már tartalmi, de ebben az esetben nem a szövegszerű jogi szabályzás változott: az Alkotmánybíróság 75/2008. (V. 29.) AB határozata lehetővé tette a spontán tüntetések és sürgős gyűlések jogszerű megtartását, amit a bírói gyakorlat később meg is erősített<sup>32</sup>.

2. A gyülekezési jog egyrészt része a kommunikációs jogoknak, másrészt politikai alapjog. Az Alkotmánybíróság legutóbbi 30/2015. (X. 15.) AB határozatában külön is nyomatékosította azt a korábban<sup>33</sup> kifejtett álláspontot, hogy mivel a gyülekezési jog közvetlen hozzáférési korlátok nélkül biztosítja mindenki számára a politikai véleménynyilvánítást, ezért kiemelt jelentősége van a demokráciában. Tehát úgy tűnik, hogy a szólásszabadsággal azonos magas védelmi szintje az Alkotmánybíróság által garantált.

31 Ezt megerősítette a bírói gyakorlat is. Pl. a 27.Kpk.45.965/2011/2. számú ügyben kifejtett indokolás szerint „...a bíróság rámutat arra, hogy az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény 147. § (1) bekezdés a) pontjának második fordulata a Gytv. 8. § (1) bekezdésében a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló szerződést kihirdető törvény hatálybalépésének napjától az „illetőleg a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével járna” szövegrész helyébe a „vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható” szövegrészt léptette, melyre tekintettel ezen időpontot követően a kérelmezett a bejelentés kapcsán azt teheti eljárása során a közlekedés körében mérlegelés tárgyává, hogy a rendezvény ideje alatt biztosítható-e más útvonalon a közlekedés.”

32 BH 2012. 81.

33 A 4/2007. (II.13.) AB határozatban

3. A fentiek alapján a **bírói gyakorlatot a hiányos szabályozás és az alkotmánybírósági döntések<sup>34</sup> között őrlődik.** Alapvető kérdés, hogy a Gytv. 8. § (1) bekezdésébe foglalt megtiltási okok miként értelmezhetőek (esetleg) kiegészíthető-e egyéb tilalommal.

A gyülekezési jog alapjogi dogmatikai helyéből következően a hatóság nem értékelheti a rendezvény célját, egy demokratikus társadalomban a tartalmi alapú betiltás tilos. A Gytv. 8. § (1) bekezdése két „formai” okokat említ:

- a rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné,
- vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható.

3.1. Ami az elsőt illeti. Az Alkotmánybíróság a legutóbbi 30/2015. (X. 15.) AB határozatában megsemmisítette a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 27.Kpk.45.810/2014/2.számú végzését, mivel úgy vélte, hogy a bíróság megzavarását, mint tiltó okot automatikusan nem lehet alkalmazni, külön kell mérlegelni, hogy a rendezvény valóban súlyosan veszélyeztet-e a bíróság működését. [33-41,43]. Itt az Alkotmánybíróság a bíróságok számára az arányosság alapjogi tesztének alkalmazását írja elő [41,50, 54].<sup>35</sup> E körben megjegyzendő, hogy jogállamban a bíróság befolyásolása megengedhetetlen. Ahogy a kommunikációs jogok körében az Emberi Jogok Európai Egyezményének (1993. évi XXXI. törvény) 10 cikk 2. pontja lehetővé teszi a véleménynyilvánítási szabadság korlátozását a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából, úgy a Gytv. 8. § (1) bekezdése is a bíróságok tekintélyét, pártatlanságát védi. A bíróságok tekintélye és pártatlansága az Alaptörvény szerint is alkotmányos érték, amely az I. cikk (3) bekezdés alapján a gyülekezési jog korlátja lehet. A 30/2015. (X. 15.) AB határozat a gyülekezés megtarthatóságának feltételévé tette a hatóságok, bíróságok számára a „súlyos veszélyeztetés” fennállásának esetről-esetre történő mérlegelését a jövőben. Az Alkotmánybíróság ezáltal „tisztá alapjog-értelmezési” feladatot határozott meg a bíróságok számára, olyan értelmezési dimenziót nyitott meg, ahol az Alkotmánybíróság van otthon, fenntartva a bírói döntés megsemmisítésének jogát sikeres alkotmányjogi panasz esetén.

3.2. Ami a közlekedés rendjét illeti. Ebben a vonatkozásban a bírói gyakorlat szilárdnak – s ezidáig az alkotmánybírósági határozatokkal nem kikezdettnek – tekinthető. Itt is egy tipikus alapjog-mérlegelési helyzet áll elő, nevezetesen a gyülekezéshez való jog és a mozgásszabadság összevetése. Mindezt az ügy összes körülményei figyelembe vételével. Az alapjogok összevetését több elemzett határozat is tartalmazza: „Bármilyen közterületen tartandó rendezvény a rendezvényen részt nem vevők mozgását szükségszerűen korlátozza, hiszen a rendezvény által elfoglalt közterületet nem tudják használni. Az egyes rendezvények megtartása során két alapjog, a gyülekezési/véleménynyilvánítási jog gyakorlásának megtiltása különösen abban az esetben lehet jogszerű, amennyiben a rendezvény, annak időtartamára is figyelemmel, ellehetetleníti a személyek közterületen történő mozgását, közlekedését. (27.Kpk.45.188/2011/4., 27.Kpk.45.722/2011/2. 27.Kpk.46.251/2011/2.). A 27.Kpk.46.202/2011/3. határozat szerint „a mozgás szabadságának céljára figyelemmel a

34 Lásd a 24/2015. (VII. 7.) AB határozat, amely kimondta, hogy a bíróság nem jogosult idő előttiségre hivatkozni az egy évvel korábban bejelentett gyülekezés esetén, mivel a Gytv.-ben ilyen ok nem szerepel.

35 Amelyet Salamon László párhuzamos indokolására alaposan kétségbe von, szerinte a bíróságok nem alkalmazhatják az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését. Véleményem szerint ez a dilemma még inkább elbizonytalanítja a jogalkalmazást.

közlekedés akkor sem biztosítható más útvonalon, amennyiben a megtartani tervezett rendezvény miatt a helyváltoztatáshoz való jog szabadságának gyakorlását a gyülekezési szabadság alkotmányos védelem alatt nem álló módon korlátozza. A gyülekezési jog nem korlátozhatatlan alapjog, az más joggal való konkurálás esetén, ha szükséges, akkor arányos mértékben korlátozható”.

A döntésekből kiviláglik, hogy a közlekedés más útvonalon nem biztosítható tiltó okot **a bírósági gyakorlat szűken értelmezi**. Főbb csomópontok: A 20.Kpk.46.156/2011. számú döntés szerint a közlekedés rendje nem azt jelenti, hogy ha van lehetőség a közlekedés más útvonalra terelésére, akkor az automatikusan a demonstráció megengedhetőségét vonja maga után. A 27.Kpk.45.188/2011/4., 27.Kpk.45.722/2011/2. 27.Kpk.46.251/2011/2. számú döntések arra mutattak rá, hogy „önmagában az a tény, hogy a rendőrhatalóság a rendezvényen résztvevők szabadságjogának biztosítása érdekében szakmai okok miatt szükségesnek tartja adott helyszín lezárását, mely miatt a közúti forgalmat el kell terelni, és a terelő-úton megnövekszik a forgalom, nem eredményezi a közlekedés ellehetetlenülését. Az a körülmény ugyanis, hogy a rendezvény idején és helyszínén forgalom-elterelésekre, adott esetben korlátozásokra, Volánbusz, illetőleg BKV járatok szüneteltetésére fog sor kerülni, vagy a tömegközlekedési járatok késni fognak, a gépjármű-forgalom lelassul, önmagában nem támasztja alá, hogy a közlekedés más útvonalon nem biztosítható, tekintve, hogy ilyen esetekben a forgalom-korlátozás helye, ideje, a járatok kimaradása előre kiszámítható, előre tervezhető, ami csak a közlekedés elnehezülését igazolja, de annak ellehetetlenülését nem.”

A közlekedés rendjével kapcsolatosan így a bíróság pl. a 20.Kpk.45.146/2012. számú ügyben nem fogadta el, hogy a kötött pályás trolibusz nem tud közlekedni a gárdisták esküje miatt, és 30 motorkerékpár nem fér el a Hősök terén, vagy a 20.Kpk.45.376/2010., 20Kpk.45.509/2010.-es ügyekben, hogy a Hősök terén lévő zebra nem teszi lehetővé, hogy egyszerre 50-100 ember átkeljen, a járda pedig keskeny ennyi ember ott tartózkodására. (A közlekedés rendjével kapcsolatos bizonyítási kérdések egyes problémáit a *melléklet* tartalmazza összefoglalva.)

A Gytv. 8. § (1) bekezdésébe foglalt tiltó okok tekintetében összegzésként megállapítható, hogy **mindkét okot** (alkotmánybírósági és bírósági határozatok értelmezése szerint) **megszorítóan kell értelmezni, mindkét ok esetén a bíróságnak az alapjogok között mérlegelni kell, adott esetben az alapjogi tesztek alkalmazásával kell igazolni a döntést.**

4. Az ítélezési gyakorlatot „körüllengő” kérdés (volt), hogy a bíróságok kiléphetnek-e a Gytv. 8. § (1) bekezdésében meghatározott korlátozási okok körén túlra. A Gytv. 2. § (3) bekezdése értelmében a gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével. Az áttekintett ítélezési gyakorlat általában elveti azt a kiterjesztő értelmezést, hogy a Gytv. 8. § (1) bekezdésének alkalmazási körébe a 2. § (3) bekezdés bevonható legyen. Erre vonatkozó indokolás szerint: „A kérelmező helyesen hivatkozott arra, hogy a Gytv. 8. § (1) bekezdése a tiltó okokat kimerítően tartalmazza, így a kérelmezett a Gytv. 2. § (3) bekezdésére alapított tiltó határozata önmagában jogszabálysértő.” (pl. 27.Kpk.45.710/2015.) Azonban ezzel ellentétes gyakorlat is van (5.Kpk.46.622/2014/2.).

A Gytv. 8. § (1) bekezdésben meghatározott okokon túlmenően a kiterjesztő értelmezést az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatai sem teszik lehetővé. Az Alkotmánybíróság 24/2015. (VII. 7.) AB határozata nyomatékosította, hogy nincs lehetőség a Gytv. 8. § (1) bekezdés túl

tiltó okok levezetésére még akkor sem, ha annak ésszerű indoka van. A 30/2015. (X. 15.) AB határozat szerint pedig „A korlátok sorában a legsúlyosabbnak a gyülekezések előzetes tiltása minősül. Tiltás esetében ugyanis a kifejezésre szánt vélemény nem tud érvényesülni, mivel a gyülekezők nem tarthatják meg a rendezvényüket. Az előzetes tiltás olyan ultima ratio jellegű korlátozás, amely teljes egészében megakadályozza az alapjog érvényesülését. Ebben a tekintetben még a rendezvény feloszlata is fokozatilag enyhébb korlátozásnak minősül.” [30].

A fenti alkotmánybíróági határozatok alapján **a joggyakorlat-elemző csoportnak meg kell fontolnia a bírói gyakorlat akkénti orientálását, hogy a gyülekezéseket megtiltó, vagy a hasonló hatással járó hatáskör hiányát megállapító rendőrhatalósági határozatok felülvizsgálat során a rendezvény megtartásának megtiltását csak a Gytv. 8. § (1) bekezdésbe foglalt két (szűken értelmezett) ok miatt fogadja el.** Amennyiben a rendezvény feloszlata (ami szükségképpen a hatóság részéről erőszak alkalmazását jelenti) enyhébb fokozat, mint a rendezvény megtiltása, úgy a hatósági és a bírósági mozgástérnek már nincs helye.

Nem alkalmazhatók így azok a „technikák”, amelyek a közlekedés rendje mögött, bevallottan is egyfajta tartalmi korlát állítanak<sup>36</sup>. A 24/2015. (VII. 7.) AB határozatból és a 30/2015. (X. 15.) AB határozatból következően a bíróságok a megtiltás mögöttes okaként nem hivatkozhatnak nemzetközi egyezményekben vállalt kötelezettségre, vagy az adott szervezet működést leíró nyilvános dokumentumra (amiben pl. nyíltan fasiszta nézeteket vall és a hatalom megragadására szólít fel). Mindaddig, amíg a szervezet Magyarország területén legális bejegyzett szervezet [azaz a bíróság erre irányuló indítvány alapján (hiányában) nem oszlatta fel], addig a demonstrációjának előzetes megtiltása sem törvényes.

A tartalmi vizsgálat tilalma az állam semlegességének elvéből következik. Az állam semlegessége ugyanakkor nem jelent egyben értékmentességet. Mások életének, testi épségének, méltóságának, jogainak, védelme, önmagában is érték, amelyre az alapjogok szabályozásakor figyelemmel kell lenni. A véleménynyilvánítási szabadsággal összefüggésben ismert és elfogadott az az álláspont, hogy bár az Alkotmány a véleményt érték-és igazságtartalmára tekintet nélkül védi, de a véleménynyilvánítási szabadság védelme ott ér véget, ahol a kifejtett vélemény már nem tud hozzájárulni a demokratikus akaratképzéshez. Ezt a dilemmát azonban az alkotmánybíróági gyakorlat feloldotta. Feltétlen elsőbbséget adott a gyülekezési jog érvényesülésének azzal, hogy kimondta: rendezvény feloszlata fokozatilag enyhébb korlátozásnak minősül mint a gyülekezés megtiltása, „a tiltás esetleges téves mellőzése az oszlatás révén még korrigálható”<sup>37</sup>. Ehhez az érveléshez azonban hozzá kell tenni, hogy a magyar alkotmányjognak kezelni kell(ene) azokat a helyzeteket is, amikor a rendezvényen az oszlatásra okot adó körülmény ugyan nem merül fel, azonban a résztvevők ruházata, a felvonulás alakzata mások emberi méltóságát súlyosan sérti. Jelenleg sem a hatóságoknak, se, a bíróságoknak nincs lehetőségük fellépni ezekben az esetekben.

5. Az Alkotmánybíróóság a 24/2015. (VII. 7.) AB határozatában megsemmisítette a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.Kpk.45.226/2014/2. számú döntését. Az ügyben egy

36 A 27.Kpk.45.004/2010/2. számú ügyben az 1944-45-ös kitörésre emlékeztek volna meg a részt vevők. A bíróság a közlekedés rendjén túl a fasiszta pártokat betiltó nemzetközi egyezményekre, a szervezetek bevallottan nemzetiszocialista nézeteire hivatkozott.

37 IV/1514/2014. Indokolás [30] Az Alkotmánybíróóság ezt a fordulatot a Német Szövetségi Alkotmánybíróóság egy 1985-ös (!!!!) döntéséből (I.BVerGE 69, 315) adaptálta a magyar alkotmányjogba.

évvel korábban jelentették be a demonstrációt, a bejelentés ésszerűtlenül korai időpontja tekintetében a bíróság megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelem nem volt teljesíthető, ezért azt elutasította. Az Alkotmánybíróság szerint a tiltás fenntartásának a jelen ügyet érintő burkolt jogkövetkezménye, hogy egy, az időelőttiségre vonatkozó, sem az Alaptörvényből, sem pedig a Gytv.-ből le nem vezethető tiltó okot fogadott el a bíróság. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a bíróság által alkalmazott „ésszerűségi szempont” nem vezethető le sem az Alaptörvényből, sem a Gytv.-ből.

A fentiekből következően a joggyakorlat-elemző csoportnak arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy **az akár több évre előre történő bejelentés esetén** – annak ellenére, hogy a közlekedés rendjének Gytv.-be foglalt sérelme ilyen hosszú időre előre nem látható, és annak ellenére is, hogy ez a joggal való visszaélésre, hovatovább a rendezvények előzetes megakadályozására is alkalmas – **a bíróság nem fogadhatja el (nem hívhatja fel) tiltó okként az időelőttiséget.**

Összességében úgy látom, hogy a bíróságok a jogállami keretek között megpróbálták formázni, finomítani a hiányos törvényi szabályozást. Ezt az alakító jogértelmezést az Alkotmánybíróság a 3/2013. (II. 14.) AB határozatában a 24/2015. (VII. 7.) AB határozatában, s a legutóbbi 30/2015. (X. 15.) AB határozatában „visszaverte”. Alakító jogértelmezés hiányában a Gytv. „mechanikus alkalmazásból” eredő anomáliák is nyilvánvaló, hogy az Alkotmánybíróságot kell, hogy terheljék.

## II.

### **A joggyakorlat által feltárt egyéb (jogalkotást igénylő) kérdések**

1. A Gytv. 3. §-a szerint a törvény hatálya nem terjed ki a választási eljárásról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlésekre; a templomban és a vallásgyakorlásra rendelt más helyen szervezett vallásos szertartásokra, rendezvényekre és a körmenetekre; a kulturális és sportrendezvényekre; a családi eseményekkel kapcsolatos rendezvényekre.

A rendőrhatalósági, ombudsmani, bírói gyakorlat kulturális rendezvénynek minősíti az állami ünnepeket, így azokat úgy kezeli, hogy nem tartoznak a Gytv. hatálya alá (Kfv.I.37.267/2012). **A jogalkotásnak az állami ünnepek és a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvények viszonyát rendezni kellene.**

Egyébiránt a bírói gyakorlat a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvénynek minősítette az ülésztrájkot (lásd: 20.Kpk.45.962/2011.); a néma (meditatív) demonstrációt (27.Kpk.45.722.); és a sürgős gyűlést is (45.735/2015.).

**A sürgős gyűlés és a spontán tüntetés fogalmát, s e fogalmaknak a három napos bejelentési kööttséghez való viszonyát törvénynek kellene szabályozni.** (Jelenleg a definíciókat az Alkotmánybíróság 75/2008. (V. 29.) AB határozata tartalmazza.)

2. Mind a törvény 6. §-ából mind a vonatkozó bírósági gyakorlatból (4.Kpkf.46.263/2011.), mind pedig az alkotmánybírósági határozatokból [55/2001. (XI. 29.) AB határozat, vagy legutóbb 30/2015. (X. 15.) AB határozata (indokolás 28)] következően a rendezvény szervezője csak természetes személy lehet.

A 4.Kpkf.46.263/2011. számú döntés szerint „a Gytv. 6. § utolsó mondatából következően a rendezvény szervezője csak természetes személy lehet úgyszintén, mint aki bejelentési kötelezettséggel tartozik, és úgy is, mint akinek joga van a rendőrség tiltó határozata elleni bírósági felülvizsgálat kezdeményezésére”.

Megfontolandó annak továbbgondolása, hogy szervező csak természetes személy lehet. Bár az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat szerint nem alkotmányosértő, hogy a szervező csak természetes személy lehet, a gyakorlatban a nagyobb demonstrációkat valójában szervezetek (pártok, érdek-képviselői szervek) szervezik. Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése szerint (immár alkotmányi szinten szövegszerűen is rögzítve) jogi személyek is az alapjogok alanyai lehetnek: „A törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.” Álláspontom szerint az, hogy a rendezvény szervezője jogi személy, még nem jelenti azt, hogy a nevében eljáró személy mentesül a felelősség alól, viszont hozadéka, hogy átláthatóbb viszonyokat teremt a tekintetben, hogy egy-egy demonstráció mögött valójában milyen párt (szervezet) áll.

**Felvethető a törvényi szabályok akként történő megváltoztatása, hogy a rendezvény szervezője jogi személy is lehessen.**

3. A Gytv. 8. § (1) bekezdés szerint – fentebb elemezett – tiltó ok, ha a rendezvény a „népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné”. Mivel e vonatkozásban – az I.3.1. pontban kifejtettek szerint – a bíróságoknak parttalan értelmezési dimenzió nyílt meg, ezért javasoljuk, hogy **a törvény definiálja a „súlyosan veszélyeztet” fogalmat.**

4. A határidőket tekintve törvényi szabály szükségessége merül fel,  
 - hogy, **a rendezvény legkorábban mikor jelenthető be** (pl. a rendezvényt megelőző harmadik hónaptól) – elkerülendő az ésszerűtlen, több évvel korábbi bejelentéseket;  
 - illetve, hogy **a gyülekezés időtartama milyen hosszú lehet** (lehet-e több hónap, adott esetben egy év). A Gytv. 7. § a) pontjából következően a bejelentésnek a kezdő időpontot és a befejezés időpontját tartalmaznia kell, tehát egy „bizonytalan végű” demonstráció nem elfogadható. A rendezvény időtartamát illetően arra találunk döntést, hogy a rendőrhatalóság, illetve a bíróság figyelembe veszi, hogy a bejelentés milyen hosszú időtartamra vonatkozik. A Fővárosi Bíróság 27.Kpk.46.202/2011/3. számú ügyében a tiltó határozat „törvényességébe” az is közrejátszott, hogy a bejelentett rendezvénynek negyven nap volt az időtartama<sup>38</sup>. Szabályozást igényel annak rögzítése, hogy a gyülekezési jog gyakorlása nem jelentheti a közterületen való életvitelszerű tartózkodást.

### III. A gyülekezés békés jellege

A békés jelleg az alkotmányok által védett gyülekezés attribútuma. Az európai alkotmányok többsége, és valamennyi nemzetközi emberi jogi dokumentum – így a legutóbbi, a Lisszaboni Szerződéssel szerződési rangra emelt Európai Unió Alapjogi Chartája – is a békés gyülekezéshez való jogot deklarálja. Ebből következően ha a gyülekezés nem békés, az az

38 Idézet a Fővárosi Bíróság döntéséből: „a vélemény-nyilvánítás, gyülekezés 40 napon keresztül történő gyakorlása során a mozgásszabadság és a helyváltoztatási jog – önmagában a rendezvény tartamának hossza okán – szükségtelen és aránytalan módon kerülne korlátozásra, az ezzel okozott alapjogsérelem (helyváltoztatás és mozgásszabadság sérelme) pedig nem áll arányban a rendezvénnyel elérni kívánt céllal.”

összejövetel nem áll a jog védelme alatt. A békés jelleg azonban értelmezésre szorul. A Gytv. 14. § (1) bekezdés első két fordulata szerint, ha a gyülekezési jog gyakorlása bűncselekményt, bűncselekményre való felhívást, mások jogainak aránytalan sérelmét valósítja meg, vagy a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg a rendőrség a rendezvényt feloszlathatja. A rendezvény békés jellegének az értelmezésében a bírói gyakorlatot is orintáló, így pl. elvi határozat mondja ki, hogy „[a] gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvény akkor oszlatható fel, ha a rendezvény elveszti békés jellegét, továbbá akkor is, ha a résztvevők erőszak alkalmazása céljából élet kioltására alkalmas eszközöket tartanak maguknál”<sup>39</sup>, vagy például előremutató annak rögzítése is, hogy a rendezvénynek összességében kell erőszakosnak lennie.

Fontos annak rögzítése is, hogy a békesség követelménye a rendezvény teljes lefolyására vonatkozik, azaz irányadó a gyülekezési jog minden fázisára, úgymint a bejelentésre, a rendezvény egészére, akkor is, ha időközben veszti el békés jellegét. A békés jelleg azt jelenti, hogy a gyülekezésnek mások, illetve anyagi javak elleni erőszaktól mentesnek kell lennie. Bizonyosan nem tekinthető tehát békésnek az a rendezvény, amely személyek, vagy anyagi javak elleni erőszakhoz vezet, vagy éppen maga a rendezvény vesz erőszakos irányt. Mindezek mellett a hangos, a túlzó, sértő véleménynyilvánítás nem tekinthető erőszaknak. A békés jelleg megsértése azonban csak esetről-esetre az összes körülmény alapján ítéltető meg. Mint többször utaltunk rá, a törvény nem ad túl sok támpontot, ezért a gyülekezési jog dogmatikájának kialakítása a jogalkalmazó szervekre, alapvetően a bíróságokra hárult, a bíróságok e feladatnak megfeleltek.

Ami a konkrétumokat illeti: A tömegoszlatással kapcsolatos ügyekben vissza-vissza térő elem, hogy a békétlenséget nem egyszer maguk az intézkedő rendőrök idézik elő:

- a békétlenség azért alakult ki, mert a rendőrség el kezdte igazoltatni a résztvevőket (Kfv.VI.39.009/2011);
- a 2006-os Kossuth-téri tüntetésen az ígéret ellenére nem engedték vissza a tömeget a kiürített térre (Kfv.III.37.966/2009/23.);
- a helyszín elhagyására vonatkozó felszólítást nem lehetett mindenütt hallani, a maga a rendőrség akadályozta a jogszerű távozást (Kfv. I.37.261/2010/3.).

Általános megállapítás, hogy a spontán tüntetéseken megnő a békétlenség (és így az oszlatás) veszélye, mert nincs szervező, aki felel a rendezvényért.

*Melléklet***A bizonyítás kérdései a Gytv. 8. § (1) bekezdése szerinti közlekedés rendjével összefüggésben.**

- A közutak forgalmi adatai, ideértve pl. az adott útszakaszon előforduló halálos vagy súlyos balesetek statisztikáját, megfelelően igazolhatja a demonstráció közlekedésre gyakorolt hatását (Pl.20.Kpk.45.963/2011, 20.Kpk.46.156/2011);
- Önmagában a BRFK szakvélemény nem elég a tiltás indokaként, azt konkrétumokkal kell alátámasztani (mondta a 27.Kpk.45.965/2011.-es végzés, vagy a 27.Kpk.45.965/2011. végzés stb.), illetve maga a bíróság is juthat a BRFK Közlekedésrendészeti Főosztályának szakvéleményével szemben arra, hogy a közlekedés más útvonalon is biztosítható (27.Kpk.45.385/2012.);
- A rövid határidőbe nem fér bele, hogy a bíróság bizonyítást vegyen fel: a bíróság azt a bizonyítási indítványt, hogy tartson helyszíni szemlét, illetve hogy független szakértőt rendeljen ki elutasította (20.Kpk.46.203./2011.)
- Más ügyben a rendőrség nem bizonyította a terelőutak leterheltségét, a villamos, trolibusz, vagy egyéb közösségi közlekedési eszköz átmeneti leállása önmagában nem eredményezi a Gytv. 8. § (1) bekezdés sérelmét (20.Kpk.46.250/2011.);
- A Pp. 164. §-a alapján a bizonyítási teher a kérelmezőn van a rendőrségi szakvéleménnyel szemben (45.004.).

\*\*\*

# **Rendezvények feloszlata során alkalmazott rendőri intézkedések miatt személyiségi jogok megsértésének megállapítása és közigazgatási jogkörben okozott kártérítés megfizetése iránti perek vizsgálatának tapasztalatai**

**Böszörményiné Dr. Kovács Katalin**

## 1. A vizsgálat tárgya és szempontjai

Elsőként arról kell szót ejteni, e tárgykörben mely határozatok képezték a joggyakorlat elemző csoport vizsgálatának tárgyát.

A fent megjelölt ügyekben az ítéletábrák és a Kúria (Legfelsőbb Bíróság) 2010. évtől kezdődően meghozott ítéleteit vizsgálta a csoport. A döntések a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (rég Ptk.) hatályban léte alatt születtek. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (új Ptk.) hatálya alá tartozó, adott témában született jogerős határozat még nem volt fellelhető.

Figyelemmel kell lenni arra, hogy a felülvizsgálati eljárásban a Kúria kizárólag abban a kérdésben foglalhat állást, amit a felek a felülvizsgálati kérelemben elé visznek.

Hangsúlyozni kell azt is, hogy a vizsgálat tárgyát képező ügyek zömében felülvizsgálati eljárásban született ítéletekről van szó. A felülvizsgálati eljárás rendkívüli jogorvoslat, ebből következően a felülvizsgálati eljárásban a bíróságok mérlegelési körébe tartozó ténykérdés általában nem vitatható, és nincs mód a bizonyítás adatainak újabb egybevetésére és értékelésére. A bizonyítékok felülmérlegelésére csak akkor van lehetőség, ha a jogerős ítélet megalapozatlan, tehát ha a tényállás hiányos, a bizonyítékok kirívóan okszerűtlen mérlegelésén alapul, iratellenes vagy logikátlan megállapításokat tartalmaz.

## 2. A vizsgált ügyek pertárgyának meghatározása

A személyiség alapvető jogi védelmét jogrendszerünkben az Alaptörvény biztosítja<sup>40</sup>.

Az alkotmányos védelem megvalósítására különböző jogágazatok jogvédelmi szabályai szolgálnak, amelyek ugyanazzal a magatartással kapcsolatos, ugyanazon társadalmi érdeket, értéket védik különböző jogi eszközökkel. Ezek között a polgári jog személyiségvédelmi eszközeinek kiemelkedő jelentősége van. A polgári jogi személyiségvédelmi jogviszony abszolút szerkezetű, a személyiségvédelmi előírások általánosságban mindenkit feljogosítanak a védelemre, és mindenkit köteleznek e jogok tiszteletben tartására.<sup>41</sup>

---

40 Alaptörvény I. cikk

41 A régi Ptk. 75.§ (1) bekezdése kimondja: a személyhez fűződő jogokat mindenki köteles tiszteletben tartani. E jogok a törvény védelme alatt állnak. Az új Ptk. 2:42.§ (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy törvény és mások jogainak korlátai között személyiségét szabadon érvényesíthesse, és hogy abban őt senki ne gátolja. A (2) bekezdés értelmében az emberi méltóságot és az abból fakadó személyiségi jogokat mindenki

A rendezvények felosztásával összefüggésben az érintettek által előterjesztett kereseti kérelem keretei között a Pp. XX. fejezetének hatálya alá tartozó ügyekben a bíróság azt vizsgálja, hogy jogszerű-e az alperes határozata, míg a polgári perekben az alkalmazott rendőri intézkedések során elszenvedett jogsértések miatt a jogosultak személyhez fűződő jogsértés megállapítása és jogkövetkezményeinek alkalmazása iránti igényt érvényesíthetnek. A személyes szabadság megsértése, jogellenes fogvatartás, szükségtelenül és aránytalanul alkalmazott kényszerítőeszközök alkalmazása, azzal sérülés okozása miatti sérelem orvoslása végett érvényesített személyiségi jogi és kártérítési igény polgári jogi jogviszonyt hoz létre a felek között. „A személyiségi jog megsértése relatív szerkezetű jogviszonyt keletkeztet a jogsértő és a jogosult között, a jogsértésből részben sajátos személyiségvédelmi eszközök alkalmazására vonatkozó, részben pedig kártérítési igény keletkezik.”<sup>42</sup> A felperesek a vizsgált ügyekben általában a régi Ptk. 84.§ (1) bekezdésének a) pontja alapján személyhez fűződő jogsértés megállapítását és az e) pont alapján az alperesek nem vagyoni kártérítés megfizetésére kötelezését kérték. Ebben az esetben a per tárgyának helyes megjelölése: személyhez fűződő jogsértés megállapítása és jogkövetkezményeinek alkalmazása. Amennyiben a felperesek kizárólag kártérítési követelést érvényesítenek, akkor a per tárgyának megjelölése – az alperes közhatalmi tevékenységére tekintettel - közigazgatási jogkörben okozott kártérítés.

### 3. A személyiségi jogi jogsértés megállapítása és a közigazgatási jogkörben okozott kártérítés jogszabályi háttere

Az Alaptörvény II. cikke hangsúlyozza: az emberi méltóság sérthetetlen, amelyhez minden embernek joga van. Az Alaptörvény szerint senkit nem lehet kínzásnak, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni.<sup>43</sup> Kimondja azt is, hogy mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz. Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani.<sup>44</sup> Az emberi méltóság sérelmét általában a személy ellen irányuló, az egyént emberi mivoltában sértő magatartás, eljárás alapozza meg. A személyes szabadság megsértése egyben szükségképpen sérti az emberi méltóságot is.<sup>45</sup> Az Alaptörvény mindenki számára biztosítja a véleménynyilvánítás szabadságának jogát is.<sup>46</sup> A régi Ptk. 75.-76.§-ában biztosítja a fentiekben ismertetett jogok védelmét, amelyek megsértése esetére a régi Ptk. 84.§ (1) bekezdésében határozza meg az alkalmazandó szankciókat. Az új Ptk. a 2:42.-2:45.§-aiban rendelkezik e jogokról, míg a jogkövetkezményeket a 2:51-2:53.§-ok szabályozzák.

A gyülekezési jog a véleménynyilvánítás jogából eredő alkotmányos alapjog. Bárki élhet ezzel a jogával, amíg mások jogát nem sérti. A gyülekezési jog érvényesüléséhez az szükséges, hogy annak gyakorlásába az állam csak akkor

---

köteles tiszteletben tartani.

42 Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21.337/2009/9.

43 Alaptörvény III. cikk (1) bekezdés

44 Alaptörvény IV. cikk (1) és (2) bekezdés

45 Kúria Pfv.IV. 22.210/2011/4.

46 Alaptörvény IX. cikk

avatkozzon be, ha azt mások jogának védelme indokolja. Ebből következően a rendőrség döntéseinek, intézkedéseinek törvényi szabályozáson kell alapulnia.

Ezen alkotmányos alapelvek mentén a gyülekezési jog gyakorlása során alkalmazandó rendőri intézkedések részletes szabályait a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) és a 2011-ben hatályba lépett a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011.(IX.22.) BM rendelet tartalmazza.

Az Rtv. rendelkezése szerint a rendőrséget intézkedési kötelezettség terheli, ha a közbiztonságot illetve a közrendet sértő vagy veszélyeztető tény, körülményt vagy cselekményt észlel, illetve ilyet a tudomására hoznak.<sup>47</sup> Az Rtv. az intézkedés arányosságának követelményét írja elő, amikor úgy fogalmaz, hogy a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával. Továbbá több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, illetve kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár. A kényszerítő eszközök alkalmazására csak a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén, az arányosság elvének figyelembe tartásával kerülhet sor oly módon, hogy az nem okozhat aránytalan sérelmet az intézkedés alá vontnak. Azt is rögzíti a törvény, hogy nincs helye kényszerítő eszköz alkalmazásának, ha az ellenszegülés megtört, és a rendőri intézkedés eredményessége nélkül is biztosítható.<sup>48</sup> Az intézkedések és a kényszerítő eszközök alkalmazásának közös szabályai lehetővé teszik a testi épséghez, a személyes szabadsághoz, a magánlakás, a magántitok és a levéltitok sérthetlenségéhez, a személyes adatokhoz, valamint a tulajdonhoz fűződő jogokat a törvényben foglaltak szerinti korlátozását, azzal, hogy a kényszerítő eszköz alkalmazása esetén lehetőleg kerülni kell a sérülés okozását, az emberi élet kioltását.<sup>49</sup>

Az Rtv. emellett azt is tartalmazza, hogy mindenki köteles magát alávetni a jogszabályok végrehajtását szolgáló rendőri intézkedésnek, és a rendőr utasításának engedelmeskedni, törvény vagy nemzetközi megállapodás eltérő rendelkezése hiányában. A rendőri intézkedés során annak jogszerűsége nem vonható kétségbe, kivéve ha a jogszerűtlenség mérlegelés nélkül, kétséget kizáróan megállapítható.<sup>50</sup>

A kényszerítő eszköz alkalmazására az érintettet – ha az este körülményei lehetővé teszik – előzetesen figyelmeztetni kell.

Az Rtv. részletesen szabályozza a rendőri intézkedések és a kényszerítő eszközök alkalmazásának feltételeit, míg a végrehajtás szabályait a szolgálati szabályzat rögzíti. Megállapítható, hogy ez a szabályozás kellően részletes és megfelelő garanciákat tartalmaz. A gyülekezési jog gyakorlása során, ha annak törvényi feltételei fennállnak, a rendőrség feloszlathatja az adott rendezvényt. A tömegoszlátás előtt a rendőrségnek figyelmeztetnie kell a jelenlevőket az intézkedésre és a helyszín elhagyására megfelelő időt kell biztosítani. Amennyiben a tömeg nem hagyja el a helyszínt, akkor kényszerítő eszközök alkalmazásával feloszlathatja a gyülekezést. Ha más lehetséges intézkedés nem vezet eredményre, abban az esetben alkalmazhatók a kényszerítő eszközök. Kétségtelen tény, hogy adott esetben a megfelelő kényszerítőeszköz megválasztása, az erőszakos

47 Rtv.13.§ (1) bekezdés

48 Rtv. 15.-16.§

49 Rtv. 17.§

50 Rtv.19.§

magatartást tanúsító tömeg kezelése egy váratlanul előálló helyzetben nem egyszerű feladat, azonban a kényszerintézkedések alkalmazása semmi esetre sem valósíthat meg személyhez fűződő jogsértést, és nem okozhat kárt. Előfordul, hogy a rendőrségnek előre nem látható helyzetben kell gyors döntést hoznia, ami nehézséget okozhat. Azonban ez nem jelentheti azt, hogy a rendőrség erre hivatkozással mentesülhetne a személyiségi jogsértés jogkövetkezményeinek alkalmazása alól. Ezekben az esetekben a bíróságnak a fent hivatkozott szankciók alkalmazásával kell reparálnia a jogsértő helyzetet.

#### 4. A jogorvoslati lehetőség kimerítésének kérdése

A régi Ptk. 84.§ (1) bekezdés a)-d) pontjában és ezzel egyezően az új Ptk. 2:51.§-ában meghatározott polgári jogi személyiségvédelmi eszközök objektív szankciók, ebből eredően azok alkalmazása független a jogsértő felróhatóságától. Ugyanis a személyiségi jogi sérelmet orvosolni kell akkor is, ha a jogsértés senkinek sem felróható. „A helyreállító jellegű objektív személyiségvédelmi eszközök igénybevételenek önmagában nincsenek olyan különös feltételei, mint az államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti igényeknek, azokat csupán a nem vagyoni kárigény körében kell vizsgálni.<sup>51</sup>

A régi Ptk. 84. § (1) bekezdés e.) pontja értelmében, akit személyhez fűződő jogában megsértettek, az eset körülményeihez képest kártérítést követelhet a polgári jogi felelősség szabályai szerint. Az ennek alapján alkalmazandó régi Ptk. 349. § (1) bekezdése a károsult kötelezettségévé teszi, hogy meg kell kísérelnie kárának a rendes jogorvoslati lehetőségek igénybevételevel történő elhárítását. Ha azonban a kár nem jogellenes határozattal okozati összefüggésben keletkezett, illetve ha a rendes jogorvoslat igénybevétele a kár elhárításának a lehetősége sincs meg, a rendes jogorvoslat igénybevétele nem mulasztása mint a hatóság kártérítési felelősségét kizáró károsulti önhiba nem jöhet szóba.

Elvi határozat tartalmazza, hogy a kárigényt elbíráló bíróság nem veheti át a közigazgatási szerv hatáskörét, nem vizsgálhatja, hogy a rendes jogorvoslat mennyiben lett volna alkalmas a kár elhárítására. Ez azonban csak arra az esetre lehet irányadó, ha létezett a kár elhárítására alkalmas jogorvoslati eszköz, maga az elvi határozat is a jogorvoslati lehetőség elmulasztása esetére utal. A kialakult bírói gyakorlat szerint a jogorvoslati lehetőségek kimerítésénél mindig csak az adott jogsérelem orvoslására alkalmas jogorvoslati eszköz vehető figyelembe, amennyiben pedig a vonatkozó jogszabályban írt jogorvoslati lehetőség a kár elhárítására alkalmatlan – mint az adott esetben – igénybevétele nem eredményezi a speciális feltétel hiányának megállapítását.<sup>52</sup> A kimerítendő jogorvoslatnak hatékonynak, elegendőnek és hozzáférhetőnek kell lennie. Az EJEB több döntésében kifejtette: hatékony jogorvoslatnak az tekinthető, amely alkalmas arra, hogy közvetlenül orvosolja a kifogásolt helyzetet.<sup>53</sup>

Következetes a bírói gyakorlat abban a kérdésben, hogy az intézkedésekkel okozott személyhez fűződő jogsértés azonnal bekövetkezik, ezért jellegénél fogva az Rtv.-ben szabályozott panaszjog nem alkalmas a jogsértés orvoslását jelentő

51 Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21.337/2009/9.

52 EBH 2000.199.

53 Balogh kontra Magyarország 47940/99., Akdivar and Others v. Turkey 16 September 1996.

joghatás kiváltására, az emberi méltóság, testi épség, személyes szabadság megsértése által bekövetkezett hátrány kiváltására.<sup>54</sup> A rendőri intézkedéssel okozott személyiségi jogsértés miatt előterjesztett kártérítési igény esetén az igényérvényesítésnek nem feltétele, hogy a sértett fél az államigazgatási eljárás során a panaszt, mint a kár elhárítására szolgáló jogorvoslati kérelmet előterjesztette-e.<sup>55</sup>

Mindemellett a jogorvoslatnak gyakorlatilag is kellően biztosítottnak kell lennie, azaz annak lehetőségéről a felet tájékoztatni kell. A figyelmeztetés elmaradása a rendes jogorvoslati lehetőség elmulasztása esetén az alperes kártérítési felelősségét tehát egyébként sem zárja ki.

#### 5. Személyhez fűződő jogsértés miatt indított perekben a büntető, közigazgatási, szabálysértési eljárásokban meghozott határozatok kötőerejének kérdése

A polgári ügyben eljáró bíróság az általa lefolytatott bizonyítási eljárás és valamennyi bizonyíték együttes és alapos mérlegelésével a büntető ítélettől eltérő tényállást is megállapíthat. A Pp. 4. §-ának (2) bekezdése értelmében a büntetőbíróság határozata csak egy vonatkozásban köti; a bűnösség kérdésében nem helyezkedhet a büntetőbíróságtól eltérő álláspontra.

Ugyanakkor a Pp. 3.§ (5) bekezdése a szabad bizonyítás elvét fogalmazza meg, és azt is kimondja, hogy a bíróság szabadon felhasználhat minden bizonyítékot, mely a tényállás felderítésére alkalmas, és ez azt jelenti, hogy a polgári perben nem tiltja a feleket érintő

más eljárások anyagának figyelembe vételét. A határozatok indokolásában tett megállapításokat az elsőfokú bíróságnak a Pp. 206.§ (1) bekezdésében írtaknak megfelelően az egyéb bizonyítékokkal egybevetve kell értékelnie. A Pp. 4. §-ának (2) bekezdése helyes értelmezés szerint ugyanis csupán lehetőséget teremt a polgári bíróság számára, hogy a büntető ítéletben foglaltaktól eltérő tényállást állapítson meg, de nem teszi azt kötelezővé. A polgári bíróság mérlegelő tevékenysége körébe tartozik, hogy az eljárásban feltárt tényeket ítélezése alapjául elfogadja-e.

A Pp. 4. § (1) bekezdése értelmében a polgári bíróságot határozata meghozatalában nem köti a rendőrség, a nyomozó ügyészség illetve a közigazgatási eljárásban hozott határozata.

A közigazgatási perben hozott döntés, a Független Rendészeti Panasztestület állásfoglalása, a parancsnoki vélemény, a szabálysértési eljárás anyaga tehát a történeti tényállás része, de nem helyettesíti a bíróság bizonyítékok értékelésére vonatkozó tevékenységét. Ezek az iratanyagok és határozatok a bizonyítékok egyikeként, azok sorában figyelembe vehetőek, de az azokban megállapított tényállás nem köti a polgári bíróságot. A bíróság a határozata indokolásában rögzített tényállást másként, más tartalommal is megállapíthatja, mint ahogyan az a más ügyben hozott határozat indokolásában rögzítést nyert. A Pp. 3. § (5) bekezdésében biztosított szabad bizonyítás elve szerint a bíróság eldöntheti, hogy milyen bizonyítási eszközöket használ fel, illetve milyen bizonyítási mód alkalmazását tartja indokoltnak.

Az a körülmény, hogy a tömegosztatás jogszerűségét vagy jogszerűtlenségét a

54 Legfelsőbb Bíróság Pfv.III.20.689/2010/4.

55 Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.754/2011/3.

közigazgatási per bírósága megállapította, nem befolyásolja a személyhez fűződő jogsértés miatti igényt, mert a polgári perben nem ezt a kérdést kell megítélni, a közigazgatási perben hozott döntés nem jelenti a polgári perben benyújtott kereset jogalapjának elbírálását. Ugyanis a polgári perben a sérelmezett egyedi rendőri intézkedés során a rendőri szervek által tanúsított konkrét tevékenységet, az oszlatás módját kellett értékelni abból a szempontból, hogy a felperesekkel szemben alkalmazott kényszerintézkedés indokolt volt-e vagy sem.

Ennek a kérdésnek a tárgyalásánál azt is ki kell emelni, hogy a szabálysértési ügyben később született jogerős döntés nem vetülhet vissza a rendőr intézkedés időpontjára a jogszerűség megítélésére. A polgári bírói döntések is hangsúlyozzák, hogy az intézkedés jogszerűségét nem a büntető és a szabálysértési ügyekben hozott határozat visszaható hatálya alapján kell elbírálni, a rendőrségtől nem várható el, hogy helyesen döntse el, milyen határozatot hoz majd a szabálysértési vagy a büntető hatóság.<sup>56</sup> A bizonyítási eljárás alapján meghozott bírósági ítélet önmagában nem szolgálhat a bizonyítási eljárást jellegénél fogva nélkülöző rendőri intézkedés jogsértő voltának alapjául. Tehát a jogvita elbírálása során mindig azt kell megítélni, hogy az intézkedés idején felmerült konkrét tények ismeretében a rendőrség intézkedése jogszerű, szükséges és arányos volt-e.

A rendezvény feloszlásának tárgyában folytatott eljárásokban az eljáró közigazgatási bíróságok – amennyiben ez a kérdés felmerül - rendre kiemelik, hogy nem foglalkoznak, nem foglalkozhatnak az oszlatás során alkalmazott kényszerintézkedések megválasztásával, annak végrehajtása törvényességével, a felpereseket ért egyéb jogsérelmekkel, mert azok miatt polgári jogi igényérvényesítésre van lehetőség.

#### 6. Mely esetekben nem ítélte megalapozottnak a bíróság a személyhez fűződő jogsértés miatt érvényesített igényt?

Az egyén szabadságát korlátozó kényszerintézkedések kizárólag törvényi szabályozás eredményeként alkalmazhatók. Annak megítélésénél, hogy az alperesi tevékenység jogsértő volt-e, a rendőrségre irányadó jogszabályok tartalmából kell kiindulni. A rendőri intézkedéseknek ugyanis a jog talaján kell állniuk. Akkor korlátozhatják a személyiségi jogokat, ha jogszabályi felhatalmazás alapján teszik ezt. A szükségességi-arányossági teszt szerint „az alapjogot korlátozó szabályozás akkor alkotmányos, ha alkalmas valamely legitim jogalkotói cél elérésére, továbbá megfelel a szükségesség és arányosság követelményének.”<sup>57</sup>

A személyes szabadság korlátozásával okozott jogsértés csak jogellenes magatartással valósulhat meg. A jogszabályoknak megfelelő és az alakiságok betartásával foganatosított, személyes szabadságot korlátozó intézkedés a jogellenesség, ezáltal a személyhez fűződő jog megállapíthatóságát kizárja.<sup>58</sup> A személy mozgási, cselekvési szabadságát objektíve sértheti az előállítás, őrizetbe vétel, bilincs alkalmazása, ilyenkor látszólag megvalósul a személyes szabadság korlátozása. Azonban ha az adott rendőri intézkedés foganatosítása jogszerű volt,

<sup>56</sup> Legfelsőbb Bíróság Pfv.III.20.689/2010/4.

<sup>57</sup> 39/2007.(VI.20.) AB határozat

<sup>58</sup> Kúria Pfv.IV.20.767/2011/6.

nem állapítható meg a személyhez fűződő jog megsértése.<sup>59</sup>

Amennyiben a sérelmezett rendőri intézkedések foganatosítása jogszerű volt, nem állapítható meg az intézkedésekkel érintett személy személyhez fűződő jogának megsértése.<sup>60</sup> A jogszerűen alkalmazott kényszerintézkedés személyiségvédelmi igényt nem alapoz meg, és kártérítő felelősség alapjául nem szolgálhat.<sup>61</sup> Nem lehet személyhez fűződő jogot sértőnek minősíteni azt a rendőri intézkedést, amely a szükségesség és arányosság elvének betartásával kerül foganatosításra.<sup>62</sup> Ha a rendőrség intézkedése nem volt megalapozatlan, és a szükségesség-arányosság elvét érvényre juttatták, annak foganatosítása során eljárásuk kifejezetten udvariasnak volt minősíthető, a személyes szabadság korlátozása miatti felelősség akkor sem állapítható meg, ha az eljárás alanyával szemben folytatott szabálysértési eljárás megszüntetésre került.<sup>63</sup> A személyes szabadságot a lehető legrövidebb ideig korlátozó, szükségszerű és jogszerűen végrehajtott rendőri intézkedés a személyiségi jogvédelmet nem alapozhatja meg.<sup>64</sup>

A személyhez fűződő jog megsértését a személyes szabadságnak a jogellenes korlátozása teszi megállapíthatóvá. Önmagában a személyes szabadság indokolt intézkedésekkel való korlátozása a jogsértés megállapítására általában nem ad alapot. Abban az esetben, amikor a felperes a rendőrség felszólítására abbahagyta demonstrációs tevékenységét, majd a részletesebb jogi tájékoztatás igénybevétele végett önként követte az intézkedő rendőröket a rendőrkapitányság épületébe, a bíróság elutasította a felperes személyes szabadság megsértésének megállapítása iránti keresetét.<sup>65</sup>

Két bejelentett rendezvény résztvevőinek elválasztása érdekében alkalmazott személyes szabadságot korlátozó rendőri intézkedés nem minősül jogellenesnek, ha emiatt kirívó szakszerűtlenség nem állapítható meg, és a szükségesség és arányosság elvének sérelme sem valósul meg.<sup>66</sup>

Abban az esetben, amikor a rendezvény résztvevői többszöri rendőri felszólítás ellenére nem hagyták el a helyszínt, a járdán és az úttesten tartózkodtak, akadályozták a villamosforgalmat, a bejelentéshez kötött, de be nem jelentett tüntetés résztvevőivel szemben gyülekezési joggal való visszaélés szabálysértés elkövetésének alapos gyanúja miatt alkalmazott előállítás nem olyan jogellenes és felróható magatartás, amely alapot ad a személyes szabadsághoz fűződő személyiségi jogsértés megállapíthatóságára.<sup>67</sup> Az állami ünnepségen részt venni szándékozó, a rendőri intézkedés következtében feltorlódó tömeg tagja nem tömegdemonstráció résztvevőjének minősül, az esemény nem tartozik ezért a gyülekezési törvény hatálya alá, ebből következően a szabad mozgásában akadályozott felperes gyülekezési joga nem sérült.<sup>68</sup>

59 Kúria Pfv.IV.21.054/2014/13.

60 Kúria Pfv.IV.21.054/2014/13.

61 Fővárosi Ítéltábla 7.Pf.20.875/2012/3.

62 Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21.150/2013/4.

63 Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.22.074/2012/4.

64 Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21.686/2013/4.

65 Kúria Pfv.IV.22.415/2011/6.

66 Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.22.268/2012/3.

67 Kúria Pfv.IV.20.900/2010/4.

68 Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21.417/2013/5.

7. Emberi méltóság, személyes szabadság, gyülekezési jog, becsület, testi épség, egészség védelméhez fűződő személyiségi jog megsértése

A rendőrség felel a személyes szabadságot sértő kényszerintézkedéssel okozott kárért, ha több lehetséges intézkedés közül nem azt választotta, amely az eredményesség biztosítása mellett az érintettre a legkisebb károkozással, sérüléssel jár. Elvárható, hogy több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés illetve kényszerítőeszköz közül a rendőrség ezt válassza.<sup>69</sup> Az előállítás, az intézkedéssel szembeni elégedetlenség miatti őrizetben tartás csak lehetőség a rendőrség számára, az intézkedésnek ugyanis az elérendő cél érdekében szükségesnek és egyben arányosnak kell lennie. A rendőrségi fellépésre okot nem adó fellel szemben fogatosított indokolatlan és jogellenes kényszerintézkedés fogatosítása megalapozza a személyhez fűződő jogsértés megállapítását<sup>70</sup>

A rendőrség megalapozatlanul alkalmazott a felperesekkel szemben személyes szabadságot korlátozó intézkedést (előállítást, 8 - 6,5 óra fogva tartást), amikor a rendőrség felhívására önként nem távoztak el a gyülekezés helyszínéről. "Az alkalmazott intézkedéssel az alperes megsértette az arányosság követelményét, amikor a felpereseket szükségtelenül, minden alap nélkül szabálysértési eljárás alá vonta, előállította, és ezzel hátrányt okozott a felpereseknek, holott a tömegoszlatás során a felperesek helyszínéről történő eltávolítása lett volna a megfelelő intézkedés".<sup>71</sup>

Jogellenes az intézkedés, ha az alperes munkatársai nem tartják meg a fokozatosság elvét. Bár az előállítás fogatosítása tekintetében nagyfokú mérlegelési jog illeti meg a hatóságot, azzal vált jogsértővé az intézkedés, hogy azonnal a felperes előállítása mellett döntöttek annak ellenére, hogy a korábban a felperes felhívásra távozott a helyszínről.<sup>72</sup>

Az előállítás még a szabálysértés felszólítás utáni folytatása esetén is csupán egy lehetőség a rendőrség számára. Az intézkedésnek ebben az esetben is az elérendő cél érdekében szükségesnek és egyben arányosnak kell lennie. Az adott esetben a szabálysértési iratokból megállapíthatóan a felperesek nem tanúsítottak ellenszegülő magatartást, nem akadályozták a rendőri intézkedést.<sup>73</sup>

Az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának jelentése és a Független Rendészeti Panasztestület szerint a felszólítás érthetetlen volt, és a rendőrség nem hagyott lehetőséget a helyszín elhagyására, jogellenes volt a tömegoszlatás, az ott tartózkodók nem tanúsítottak ellenállást, ezért a bíróság megállapította a jogsértést, mert a rendőri intézkedés során sérült a szükségesség és arányosság követelménye, nem merült fel ugyanis olyan ok, ami indokolta volna a személyes szabadság korlátozását.

A magyar ítélkezési gyakorlat megegyezik az EJEB gyakorlatával abban a kérdésben, hogy a szabadságától megfosztott személy tekintetében olyan fizikai erő alkalmazása, amit a személy magatartása nem tett feltétlenül szükségessé, sérti

69 Kúria Pfv. III. 20.689/2010/4.

70 Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21.300/2011/3.

71 Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21.337/2009/9.

72 Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.075/2011/3.

73 Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.560/2010/3.

az emberi méltóságot.<sup>74</sup> Ha a rendőri művelet végrehajtása megalázó és a kérelmező által elszenvedett sérülések kellően súlyosak, az embertelen és megalázó bánásmódnak minősül.<sup>75</sup> Amennyiben a helyzet objektíve megkívánja az erőhasználatot a rendőrség részéről, az alkalmazott erőszak túlzott mértéke, sérülés, szenvedés okozása megalázó bánásmódnak minősül.<sup>76</sup> Az intézkedés jogszerűségéhez a testi kényszer alkalmazásának elkerülhetetlennek kell lennie, és annak mértéke nem lépheti túl az adott körülmények között szükséges mértéket.<sup>77</sup> Jogellenesnek minősítette a bíróság a rendőri intézkedést, amikor a felperes önhibáján kívül, tájékoztatás hiányában került olyan körülmények közé, hogy a helyszín elhagyására nem volt módja, indokolatlanul kezelték a rendbontó csoportok tagjaival azonosan, anélkül hogy a felperes viselkedése megalapozta volna a rendőri intézkedést, amelynek során az alperes állományába tartozó rendőrök gumilövedékekkel a bal combján és hónalján meglőtték.<sup>78</sup> A rendőrség kártérítő felelőssége megállapítható, ha előre bejelentett nagyobb tömeget megmozgató rendezvényre biztosítási tervet nem készített, így nem tudott az eseményre felkészülni, emiatt rögtönözve, szakszerűtlen intézkedéseket hozott, nem adott lehetőséget, sőt akadályozójává vált a rendezvényen résztvevők elvonulásának. A rendőrség állományába tartozó személy a békés rendezvényről távozó felperes fején egy gumilövedékekkel sérülést okozott, ami miatt orvosi ellátásra szorult, testi épségében, lelki egészségében károsodott.<sup>79</sup>

Abban az esetben, amikor a demonstráció helyszínéről távozó felperes sem tevékeny magatartást, sem ellenállást nem tanúsított, így vele szemben a kényszerintézkedés alkalmazása, őrizetbe vétele, őrizetben tartása nem tekinthető szükséges és arányos intézkedésnek. Nem merült fel adat arra nézve sem, hogy a felperest előzetesen felszólították volna valamilyen magatartás abbahagyására. Mások szeme láttára elfogták, földre teperték, súlyos sérüléseket okozó módon bántalmazták, sérülései ellenére vezetősíjat tettek a kezére, mozgásában korlátozott állapota miatt a kórházi ágyhoz bilincselték, betegágya mellé rendőrt állítottak. Ezt követően a műtét után a szükséges orvosi, kórházi kezelést nem biztosították.<sup>80</sup>

A demonstráció feloszlata során értelmezhetetlen rendőrségi felhívás, majd a távozási útvonal elzárása után engedetlenséget, passzív ellenállást nem tanúsító személyekkel szemben a szükségesség és az arányosság követelményét figyelmen kívül hagyó, a személyi szabadságot indokolatlanul sértő rendőri intézkedés (előállítás, megbilincselés, fogva tartás) sérti a személyes szabadság és az emberi méltóság védelméhez fűződő személyiségi jogokat.<sup>81</sup>

A rendőrség helyszín elhagyására vonatkozó ellentmondó, szakszerűtlen, egyértelműen végre nem hajtható utasításai alapján a megadott irányban nem volt mód a terület elhagyására. Ezt követően a felperesek megbilincselése, előállítása több órás fogva tartása nem volt jogszerű. A tüntetés jogszerű feloszlata során

74 Tekin v. Turkey 9 June 1998.

75 Peer v. Greece 28524/95

76 Kiss Borbála kontra Magyarország 59214/11.

77 Réti és Fizli kontra Magyarország 31373/11.

78 Fővárosi Ítéletábla 2.Pf.21.608/2009/4.

79 Legfelsőbb Bíróság Pfv.III.21.985/2009/6.

80 Fővárosi Ítéletábla 2.Pf.20.484/2010/3.

81 Kúria Pfv.IV.20.203/2013/4., Pfv.IV.20.832/2013/4., Pfv.IV.21.369/2013/3.

annak szakszerűtlen végrehajtásával megvalósított személyhez fűződő jogsértésért az egyébként önálló jogi személyiséggel rendelkező, de együtt cselekvő rendőri szervek felelnek, együttes tevékenységük által okozott kárért való felelősségük a Ptk. 344.§ (1) bekezdése alapján egyetemleges.<sup>82</sup> A két rendőri szerv együttes fellépéséből származó jogsértés esetén az egyik szerv nem hivatkozhat felelősségének kimentése körében kellő alappal arra, hogy nem volt lehetősége kétségbe vonni a másik szerv intézkedésének jogszerűségét.<sup>83</sup>

A bíróság jogsértőnek ítélte a rendőrség intézkedését akkor is, amikor a demonstrációról való távozásra vonatkozó rendőri felhívásnak a felperes nem tett eleget, ezt követően a tömegből kiemelték, a rendőri sorfal mögé húzták, hasra fordították, a hátára térdeltek, műanyag rögzítő bilinccsel megbilincseltek gázsprayt és gumibotot használtak vele szemben, amelyek következtében koponyazúzódást szenvedett, könyökén, homlokán, fülénél vérző felületi sérülései keletkeztek. A rendőrség intézkedése az Rtv. 13., 15 és 17.§-a valamint a szolgálati szabályzatról szóló 62/2007.(XII.23.) IRM rendelet 57.§ (2) bekezdése alapján a rendőrség intézkedése csak a legszükségesebb mértékben és a másik fél magatartásával arányban álló módon korlátozhatja az eljárás alá vont személy személyiségi jogait. A felperes nem tanúsított aktív szembeszegülő magatartást, nem támadt a rendőrökre, a passzív ellenállás határait nem lépte túl, ezért a gumibot használat, a bilincselési mód, a súlyos sérüléseket okozó bántalmazás testi épségét, emberi méltóságát sértette.<sup>84</sup>

A be nem jelentett tüntetés jogszerű felosztatásától függetlenül a tüntetés helyszínéről távozni szándékozó, ellenállást nem tanúsító résztvevőivel szemben jogszerűtlenül alkalmazott kényszerítő intézkedések, bilincselés, fogva tartás nem szükséges és arányos intézkedések, ezért sértik a személyhez fűződő jogot.<sup>85</sup>

A bíróság megállapította, hogy a rendőrség szükségtelen és aránytalan intézkedése az ellenállást nem tanúsító felperesekkel szemben, megalapozza a Ptk. 76. §-a alapján a felperesek személyhez fűződő jogai megsértésének megállapítását abban az esetben, amikor szabálysértés alapos gyanúja miatt a felperesek helyszíni igazoltatása és helyszínről való eltávolítása helyett őket megbilincselte, rabszállítón fogdába szállította, az előállítását követően hosszabb ideig őrizetben tartotta, az őrizet alatt embertelen körülmények között testátvizsgálatot végzett náluk, hozzátartozóikkal, védőikkel a kapcsolatfelvételt nem tette lehetővé. A rendőrségnek a szabálysértés elkövetésének megakadályozására illetve a további elkövetés abbahagyására alkalmas, és az intézkedéssel elérni kívánt céllal arányos intézkedést kell fogantatnia. A szabálysértés alapos gyanúja, konkrét mérlegelés alapjául szolgáló tények nélkül nem ad alapot az előállításra, az ilyen általános gyakorlat jogszerűtlen, ami sérti az érintett személyhez fűződő jogát. Az Rtv. 48.§-a alapján a rendőrnek mindig a konkrét elkövetői magatartás, a konkrét körülmények figyelembevételével kell döntenie arról, hogy alkalmazza-e a bilincset. A bíróság álláspontja szerint ez az adott esetben nem volt szükséges és arányos.<sup>86</sup>

82 Kúria Pfv. IV. 22.037/2011/6. (BH 2012/8.), Pfv.IV. 22.265/2011/6., Pfv.IV.20.462/2013/4., Pfv.IV.20.296/2014/4.

83 Fővárosi Ítéletábla 2.Pf.20.170/2013/6.

84Kúria Pfv.IV.20.296/2014/4.

85 Kúria Pfv.IV.20.446/2012/4.,Pfv.IV.20.462/2013/4.

86 Kúria Pfv.IV.21.471/2013/5.

A szabálysértés esetén alkalmazható előállítás-kényszerintézkedés lehetőségként áll fenn a rendőrség számára, az intézkedésnek ugyanis az elérendő cél érdekében szükségesnek és egyben arányosnak kell lennie. Ezen elv megsértésével foganatosított indokolatlan személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedés olyan kirívó téves jogértelmezés, amely megalapozza a személyhez fűződő jogsértés megállapítását.<sup>87</sup>

Az emberi méltóságot és a személyes szabadság védelméhez fűződő személyiségi jogot sérti, és nem vagyoni kártérítés megfizetését eredményezi, a rendőrség által, indokolatlan mértékben alkalmazott, személyes szabadságot is korlátozó kényszerintézkedés.<sup>88</sup> Indokolatlan rendőri intézkedés során, jogellenesen alkalmazott fizikai kényszer megalapozza az érintett személy személyhez fűződő joga - becsülete, emberi méltósága - megsértésének megállapítását.<sup>89</sup>

A rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával.<sup>90</sup> Indokolt rendőri igazoltatást követő további megalapozatlan intézkedés - előállítás - már sérti a szükségesség és arányosság követelményét, amely már megalapozza a személyhez fűződő jogvédelmet.<sup>91</sup>

A rendőri kényszerintézkedést, előállítást nem lehet szükséges és arányos eljárásnak tekinteni, ha az érintett személyek magatartása, sem az általuk viselt ruházat nem adott okot a velük szembeni fellépésre.<sup>92</sup>

Szabálysértés alapos gyanúja miatt foganatosított rendőri intézkedések nem tekinthetők jogellenesnek még akkor sem, ha később az érintettel szemben a szabálysértési eljárás - bizonyítottság hiányában - megszüntetésre kerül, de az intézkedés alá vont személy hosszú ideig egy falnál történő térdepeltetése - összekötözött kézzel - olyan aránytalan, szükségtelen és megalázó intézkedés, amely sérti a személy emberi méltóságát és megalapozza a rendőri szerv nem vagyoni kártérítésre való kötelezését.<sup>93</sup>

A rendőri felszólítással szembeni passzív ellenállás nem indokolhatja az érintett személy megbilincselését, előállítását és 6 órás zárkában való tartását. Az ilyen intézkedés sérti az arányosság és szükségesség követelményét és olyan köztudomásúan elfogadható hátrányt okoz, ami nem vagyoni kártérítéssel kompenzálható.<sup>94</sup>

#### 8. A személyhez fűződő jogok megsértésével okozott nem vagyoni hátrányok miatt érvényesített nem vagyoni kártérítés megítélésének szempontjai

E pontnál előre kell bocsátani, hogy az elemzett joggyakorlat kizárólag a régi Ptk. hatálya alá tartozó ügyekben hozott döntéseket tartalmazza, az új Ptk. hatályba

87 Fővárosi Ítéletábla 2.Pf.20.560/2010/3.

88 Fővárosi Ítéletábla 2.Pf.20.109/2011/4.

89 Fővárosi Ítéletábla 2.Pf.20.072/2011/3.

90 Fővárosi Ítéletábla 7.Pf.21.788/2012/3.

91 Fővárosi Ítéletábla 2.Pf.20.011/2013/4.

92 Fővárosi Ítéletábla 2.Pf.20.367/2013/4.

93 Fővárosi Ítéletábla 2.Pf.20.170/2013/6.

94 Fővárosi Ítéletábla 2.Pf.21.342/2013/3.

lépése óta jogerős ítélet a rendelkezésre álló adatok szerint még nem született. Rövid kitérőként utalni kell az új Ptk. által bevezetett új jogintézmény, a sérelemdíj megjelenésére. E jogintézmény nem vagyoni kártérítéstől eltérő szabályozása felveti azt a jelenleg még vitatott kérdést, hogy személyiségi jogsértés esetén automatikusan alkalmazandó-e a sérelemdíj vagy sem. Mindenképpen kijelenthető, hogy a joggyakorlat e körben jelentősen változhat az új szabályozás következtében.

Visszatérve az elemzésre, a régi Ptk. 84.§ (1) bekezdésének e) pontján keresztül alkalmazandó 339. § (1) bekezdése szerint, aki másnak jogellenesen kárt okoz, köteles azt megtéríteni. Mentésül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. A régi Ptk. 355. § (1) bekezdése értelmében a kárért felelős személy köteles az eredeti állapotot helyreállítani, ha pedig az nem lehetséges, vagy a károsult azt alapos okból nem kívánja, köteles a károsult vagyoni és nem vagyoni kárát megtéríteni. A régi Ptk. 355. § (4) bekezdése alapján kártérítés címén a károkozó körülmény folytán a károsult vagyonában beállott értékcsökkenést és az elmaradt vagyoni előnyt, továbbá azt a kárpótlást vagy költséget kell megtéríteni, amely a károsultat ért vagyoni és nem vagyoni hátrány csökkentéséhez vagy kiküszöböléséhez szükséges. A nem vagyoni kártérítés tekintetében a bíróságnak abból kell kiindulnia, hogy ennek alapvető funkciója a személyi sérelem kompenzálása a vagyoni kártérítés eszközeivel. Ebből következően a bíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy sérültek-e a károsult személyhez fűződő jogai és ha igen, a személyi sérelem súlyát, hatását, az elszenvedett hátrányok pénzzel való kiegyenlítésének lehetőségét vizsgálva kell meghatározni a nem vagyoni kártérítés mértékét.

A jelenlegi töretlen bírósági gyakorlat értelmében a jogsértés megállapítása önmagában nem alapozza meg a nem vagyoni kártérítés iránti igényt, a nem vagyoni kártérítés jogintézménye ugyanis nem szakítható el a kártérítés általános szabályaitól. Ezért a károsult kizárólag akkor tarthat igényt nem vagyoni kártérítésre, ha bizonyítja, hogy a jogellenes és felróható magatartással okozati összefüggésben olyan, - az objektív szankciókkal el nem hárítható - hátrány is érte, amelynek csökkentéséhez vagy kiküszöböléséhez indokolt és szükséges nem vagyoni kártérítés megítélése. Amennyiben a személyhez fűződő jogsértés bekövetkezett, a bíróságnak nem egy - kizárólag a jelentős hátrány okozásán alapuló - objektív mérce, hanem a felperesnél jelentkező összes, tényleges hátrány mérlegelése alapján kell meghatározni, hogy az milyen mértékű vagyoni kárpótlással kompenzálható. A bíróság a felperest ért nem vagyoni hátrányok tisztázása érdekében az elsőfokú bíróságnak kell a szükséges bizonyítást lefolytatnia, megvizsgálni, hogy a káresemény milyen hatással van a felperes életére, milyen hatást gyakorol az életvitelére, életminőségére, jövőbeni lehetőségeire, értékelnie kell a jogsértés súlyát, következményeit. A bizonyítékok mérlegelése adott a másodfokú bíróság számára is, ha pedig ez nem jogszabálysértő, felülvizsgálati kérelemmel sikerrel nem támadható. A nem vagyoni kártérítés az adott személyiség értékminőségében bekövetkezett csökkenés ellensúlyozására hivatott, mértékének pedig ahhoz kell igazodnia, hogy ez a személyiséget jellemző helyzet milyen mértékű kedvezőtlen irányú változást idézett elő a jogsérelmet szenvedett félnél. Tehát személyiségi jogsértés esetén azt kell vizsgálni, hogy a sérelmezett magatartás mennyiben járt olyan következménnyel, hogy az adott személyről kedvezőtlen értékítélet alakuljon ki, és ez mennyiben hatott ki társadalmi megítélésére.

A nem vagyoni kártérítés összegének meghatározásakor azt kell mérlegelni, hogy az arányban álljon a jogsértéssel okozati összefüggésben keletkezett hátránnyal.<sup>95</sup>

A Pp. 163. § (3) bekezdése alapján pedig külön bizonyítás nélkül is elfogadható olyan hátrány bekövetkezése, amely köztudomású ténynek tekinthető. Egységes a bírói gyakorlat abban a kérdésben, hogy a Pp.163.§ (3) bekezdése alapján köztudomású tényként értékelhető, hogy az adott személy életminőségét, társadalmi megítélését, elfogadottságát nyilvánvaló módon kedvezőtlenül érinti a jogosulatlanul alkalmazott szabadságkorlátozás.<sup>96</sup> Köztudomású tény, hogy a személyes szabadság megsértése az érintett személy számára súlyos hátrányt jelent.<sup>97</sup> Nyilvánvaló módon kedvezőtlenül érinti az adott személy életminőségét, társadalmi megítélését a vele szemben jogosulatlanul alkalmazott szabadságkorlátozás, ha a fellépő rendőr indokolatlanul kényszerintézkedést alkalmaz.

A bíróság az összecszerúség megítélésénél értékeli a személyes szabadság korlátozásának időtartamát, a bilincsben történő előállítását, az őrizet alatt tanúsított embertelen, megalázó bánásmódot, az adott esetben bekövetkezett testi sérülést, lelki megrázkódtatást.

Az egyik esetben a gumilövedékekkel meglőtt felperes súlyos fizikai és lelki sérülést szenvedett, amit orvosi iratok és tanúvallomás támasztott alá. A lövedékeket műtéttel távolították el, gyógyulási ideje 6 hét volt, esztétikailag zavaró sebhelyek nyomát viseli.<sup>98</sup>

Egy másik ügyben a tanúvallomásokon túl igazságügyi orvosszakértői vélemény támasztotta alá a rendőri intézkedésekkel egyenes okozati összefüggésben felperesnél bizonyítható módon kialakult testi, lelki, pszichés károsodást, maradványállapot fennállását. A szakértő is megállapította, hogy a felperes sérülései egyenként és önmagukban is bizonyítják a szakszerűtlen rendőri intézkedést. A szükségesség-arányosság követelményét jelentős mértékben túllépték, a felperest kirívóan megalázó helyzetbe hozva, súlyos fizikai fájdalmat okozva jártak el.<sup>99</sup>

A rendőri intézkedés során sérülései súlyos fizikai kényszer hatására, félelmet keltő módon következtek be. A bíróság a nem vagyoni kártérítés összegét csökkentő tényezőként vette figyelembe, hogy a felperes nem tett eleget a rendőri felszólításnak, nem hagyta el a helyszínt, passzív ellenállást tanúsított.<sup>100</sup>

A rendőrség a kártérítési felelősség alól abban az esetben mentheti ki magát, ha úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. A vizsgált jogesetekben azonban az alperes a fentiekben ismertetett személyiségi jogsértés megvalósítását megállapító döntések esetében nem állítható, hogy intézkedése nem volt felróható. Ha egy rendőrség által alkalmazott kényszerintézkedésnek nincs jogszerű alapja, indoka, akkor a kártérítési felelősség alóli kimentésre hivatkozás megalapozatlan.

95 Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21.204/2012/20.

96 Főv.ÍT 2.Pf.21.337/2009/9.

97 Kúria Pfv.IV.22.210/2011/4.

98 Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21.608/2009/4.

99 Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.484/2010/3.

100 Kúria Pfv.IV.20.296/2014/4.

### 9. Kármegosztás kérdése

A nem vagyoni hátrány esetén nincs olyan összecszerűen kifejezhető kár, amellyel kapcsolatban szóba jöhetne a vagyoni kártérítés esetén alkalmazandó Ptk. 340.§ (1) bekezdése szerinti kármegosztás szabálya, ezért a bíróságnak a nem vagyoni kárpótlás összegének meghatározásánál többek között figyelembe kell vennie azt, hogy a károsult magatartása mennyiben hatott közre a kár keletkezésében<sup>101</sup> Ez utóbbinak a nem vagyoni kártérítés mértékének meghatározásában van szerepe. Amennyiben a nem vagyoni kár jogalapja és összecszerűsége megállapítható, a károkozót a teljes összeg megfizetésére kell kötelezni nem vagyoni kártérítés címén.

A fentieknek megfelelően a nem vagyoni kártérítés összecszerűségének meghatározásánál kell értékelni például azt a körülményt, hogy a felperesek a tömegosztatás során nem tettek eleget a rendőrség távozásra történő felhívásának.<sup>102</sup>

\*\*\*

---

101 EBH 2007.1694.

102. Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21.337/2009/9.

## **Gyülekezés: Eljárási kérdések**

**Dr. Kárpáti Zoltán**

Előjáróban szükségesnek tartom rögzíteni azt, hogy a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (továbbiakban: Gytv.), kapcsán az „Elemzésre és megvitatásra javasolt témakörök” IV. pontján belül megjelölt eljárási kérdések közül azoknak a kérdéseknek a vizsgálatával folytatom a joggyakorlat elemzést, amelyek az általam már vizsgált konkrét ügyekben felmerültek. A további elemzést tehát, ezekben az ügyekben felmerült eljárási kérdések által megszabott keretek között végeztem el, figyelemmel a dr. Kádár András anyagában tett megállapításokra is.

I./

### **A Ket. 30.§-án alapuló határozatok elleni jogorvoslatok kérdése**

A kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának Ket. 30.§ a)-g) pontjaiban felsorolt esetei közül a vizsgált végzések a Ket. 30.§ b) és c) pontjaira alapított döntések voltak. Az előző elemzésemben a rendőrhatalóság 1 ügyben a Ket. 30. § b) pontja - hatáskör hiánya -, míg 6 ügyben a 30.§ c) pontja - a kérelem nyilvánvalóan lehetetlen célra irányul - okból utasította el a bejelentést.

Mindegyik ügyben a rendőrhatalósági végzéssel szemben benyújtott jogorvoslati kérelmet a Budapesti Rendőr-főkapitányság felülvizsgálati kérelemként kezelte és az ügyekben a Gytv. 9. § (1) és (2) bekezdései alapján a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság járt el. Valamennyi ügyben ugyanazon tanács járt el, ezért a bíróságok álláspontja közötti összehasonlító elemzésre nem volt módom. Dr. Kádár András által vizsgált végzések meghozatalában is kizárólag az előbbi bíróság járt el, voltak azonban a végzések között olyanok is, amelyekben más tanács járt el, ily módon némi összehasonlításra lehetőség volt. A vizsgált bírósági végzések ügyszámmal, a meghozott döntéssel és annak indokával szerepelnek mindkét korábbi elemzésben.

Megállapítható volt a végzések alapján, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a hatáskör hiányára alapított, a Ket. 30. § b) pontjában szabályozott, a kérelem érdemi vizsgálati nélküli elutasítási okra vonatkozó a 3/2013. (II.14.) AB határozatban foglaltakat a Ket. 30.§ c) pontjára - nyilvánvaló lehetetlenségi okra - alapított döntéseknél is értelemszerűen alkalmazta, vagyis azokat érdemi döntésnek tekintette és jogorvoslati eljárásként a Gytv. 9.§-át alkalmazta. A végzéseket a Gytv. 9.§-a által szabályozott eljárási rendben, nemperes eljárásban, népi ülnökök közreműködésével vizsgálta felül.

Összegezve, a fent megjelölt bíróság ezen végzéseket nem a Ket. szabályozta jogorvoslati eljárási rendben, hanem a Gytv. szabályait alkalmazva vizsgálta felül.

A jogorvoslat kapcsán vizsgáltam, hogy alkalmazható-e a 3/2013. (II. 14.) AB határozatban foglalt érdemi döntésre vonatkozó megállapítás a Ket. 30.§ c) pontjára alapított elutasítási ok

esetére is. Továbbá a Ket. 30.§ c) pontja alkalmazható-e a gyülekezési jog viszonylatában. Álláspontomat A./ és B./ pontok alatt fejtem ki:

#### A./

A hatáskör hiányára alapított, Ket. 30.§ b) pontjában szabályozott elutasítási okra vonatkozó 3/2013. (II.14.) AB határozatban foglaltakra is figyelemmel, álláspontom szerint a nyilvánvaló lehetetlenségi okra alapított döntés is tekinthető érdeminek. A rendőrhatóság Ket.30.§ c) pontjára - nyilvánvalóan lehetetlen célra - alapított döntésének feltétele e körben a tényállás tisztázása, amely tevékenysége érdemi vizsgálatot igényel. Bizonyítási eszközöket kell igénybe vennie, vagyis bizonyítási eljárást kell lefolytatnia. A beszerzett bizonyítékok mérlegelésével kell a tényállást ezen okra nézve megállapítani. A hatóság ezen tevékenysége valójában érdemi vizsgálat.

A bizonyítás szükségszerű voltát indokolja, hogy a vizsgálati anyag alapján a gyülekezési jog viszonylatában annak megállapítása, hogy a kérelem nyilvánvalóan lehetetlen célra irányul, általában magából a kérelemből (esetleg mellékleteiből) nem állapítható meg. Holott, amikor a Ket. rendelkezései közé a jogalkotó beiktatta a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítását, az volt a szempont, hogy a Ket. 30. §-ában megfogalmazott eljárási akadályokkal elejét vegye a hatósági eljárás megindításának. A KGD 2010.83. döntésben megfogalmazottak szerint a 8 napon belüli elutasítás kapcsán a határidő rövidebbé azt is jelenti, hogy az eljárási akadályok megállapítása céljából a hatóságnak nincs lehetősége és kötelezettsége sem, hogy az eljárási akadályok megállapítása céljából bizonyítást folytasson le.

Ezt az elvet áttörte a 3/2013.(II.14) AB határozat, amikor előírta, hogy a hatáskör hiányát megállapító rendőrhatósági határozat jogszerűségét és megalapozottságát a bíróságnak a felülvizsgálat során érdemben kell vizsgálni. Amely egyúttal azt jelenti, hogy elvárás a hatósággal szemben a célirányos bizonyítás felvétele.

A fentiek alapján álláspontom szerint a Ket. 30. § b) és c) pontja alapján hozott rendőrhatósági elutasító végzések, érdemi végzések. Ezek a végzések dogmatikailag nem az ügy érdemében hozott döntések, vagyis nem határozatok. Azonban érdemi döntésnek tekinthetők, ezért az ilyen végzéssel szemben a Gytv. szerinti jogorvoslati rend alkalmazandó. A hozott végzéssel szemben a Gytv. 9.§ (1) bekezdése alapján fellebbezésnek nincs helye, és a végzés közlésétől számított három napon belül a szervező kérheti a végzés bírósági felülvizsgálatát. A jelenlegi szabályozás szerint az ily módon meghozott közigazgatási végzés felülvizsgálata során a bíróság a nemperes eljárás szabályai szerint jár el, a Gytv. 9.§ (2) bekezdése és a 2005. évi XVII. törvény 3.§-ának (3) bekezdése értelmében a feleket meghallgathatja.

Ha a felek meghallgatása nem elegendő a tényállás felderítéséhez, és a bíróságnak más egyéb bizonyítási eszköz nem áll rendelkezésére kérdéses lehet, hogy milyen döntést hozhat a bíróság.

Az általam vizsgált ügyekben a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (17.Kpk.46.407/2014/2. és a 17.Kpk.46.435/2014/2.szám) a Pp. 339.§ (1) bekezdését alkalmazva hatályon kívül helyezte a közigazgatási végzéseket és hatóságot új eljárásra kötelezte.

Álláspontom szerint az ismertetett eljárásra jelenleg törvényes lehetőség nincs, mert a 2005. évi XVII. törvény 4.§-a csak abban az esetben engedi a Pp. alkalmazását, ha törvény eltérően

nem rendelkezik. Márpedig a Gytv. 9.§ (2) bekezdése eltérően rendelkezik, csak a hatósági végzés hatályon kívül helyezését teszi lehetővé, de az új eljárásra kötelezést nem.

Miután a Gytv. 9.§-ának eljárási rendelkezései sui generis szabályok, a megoldást az jelenthetné, ha a jogalkotó módosítaná a Gytv. 9.§ (2) bekezdését, és kiegészítené azzal a rendelkezéssel, hogy a bíróság további bizonyítási eszközöket is igénybe vehetne a tényállás felderítésére és reformatórius jogkörében megváltoztathatná a közigazgatási döntést, illetőleg új eljárásra kötelezést is elrendelhetne.

Álláspontom szerint iránymutatást igényelne a jogalkalmazás számára a Ket. 30. § c) pontja értelmezése, és fennállása megállapíthatóságának tisztázása, és a bizonyítás mértéke. Több vizsgált végzésnél a Ket. 30. § c) pontjára alapított elutasítás mögött a rendezvény megtiltása áll. Ennek okát abban látom, hogy a Gytv. nem nyújt lehetőséget a gyülekezés megtiltására még azokban az esetekben sem, amikor olyan objektív tények, körülmények állnak fenn, amelyek alapján a gyülekezés nem tartható meg. Ilyen ok pl. a közterület olyan fizikai adottsága, amikor annak méreténél fogva maximum egy rendezvény tartható meg azonos helyen és időben vagy a közterület pl. építési terület, stb.

Dr. Kádár András szerint a bíróságok helyesen járnak el, amikor a Ket. 30.§ c) pontjában szabályozott elutasítási okra is alkalmazzák a 3/2013. (II.14.) AB határozatban foglaltakat, és a rendőrhatalósági végzés felülvizsgálatáról a Gytv. 9.§-a szerinti speciális eljárási rendben döntenek.

## **B./**

A 3/2013. (II.14.) AB határozat tartalmát tekintve a 3/1998. számú közigazgatási jogegységi határozatban foglaltak átvétele, amelynek lényege szerint, ha a közigazgatási szerv azt állapítja meg, hogy „az ügy tárgya nem közigazgatási jogviszony, tehát a jogviszony fennállásáról dönt, ez a határozat a kérdést érdemben dönti el, hiszen azért hárítja el a jogok, illetőleg a kötelezettségek tárgyában az érdemi döntést, mert a jogviszony fennállásáról nemleges döntést hozott.”

A hivatkozott AB határozat szerint a gyülekezési jog viszonyában alkotmányos követelmény - Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdés -, hogy a Gytv. 9. §-a szerinti bírói felülvizsgálatnak van helye a rendőrségnek a rendezvény bejelentéséről hozott, hatáskör hiányát megállapító határozatával szemben.

A fenti AB határozatban foglaltak alkalmazhatóságát a Ket. 30.§ c) pontja esetében nem tartom irányadónak, mert vitatom a gyülekezési jog viszonyában magának a Ket. 30.§ c) pontjának alkalmazhatóságát, lehetetlen célra irányultsági okból a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítását.

A Ket. az érdemi vizsgálat nélküli elutasítás jogintézményét más eljárásjogokból vette át. Amikor erre sor került, már nem volt hatályban a Pp. 130.§ (1) bekezdés i) pontja. Azt az 59/1993. (XI.29.) AB határozat – alkotmányellenes okból - megsemmisítette. Bár az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírói döntések hatályukat veszítették, azonban e rendelkezés nem érintette az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat. A megsemmisített rendelkezés a határozat közlésétől elvesztette a hatályát.

A Pp.130. § (1) bekezdés i) pontja kimondta, hogy a bíróság a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasítja, ha megállapítható, hogy „...a felperes követelése nyilvánvalóan alaptalan vagy lehetetlen szolgáltatásra (megállapításra) irányul”.

A hivatkozott alkotmánybíróági döntés jogi indoka az volt, hogy az Alkotmány 57. §-a (1) bekezdése értelmében mindenkinek alapvető joga van ahhoz, hogy „valamely perben a jogait és kötelességeit” a bíróság tárgyaláson bírálja el. Ezzel szemben a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasítási okok közül az i) pont esetében a bíróság peren kívül magának a keresetnek az érdeméről foglal állást és tagadja meg annak teljesítését.” „A bíróságok számos esetben más elutasítási ok helyett (vagy amellel) hivatkoznak az i) pontra. Holott a Legfelsőbb Bíróság ítélkezési gyakorlatából meríthető több jogeset indokolása szól arról, hogy „az i) pont alkalmazására csak kivételesen, akkor kerülhet sor, ha az anyagi jogszabályok alapján tárgyalás tartása nélkül mindenki által felismerhető, hogy a követelést nem lehet teljesíteni.”

Álláspontom szerint a Ket. 30.§ c) pontjának alkalmazhatóságát az zárja ki a gyülekezési jog kontextusában, hogy a jogalkalmazók lényegében a lehetetlen célra irányuló okra hivatkozással akkor utasítják el a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül, ha a hatályos Gytv. alapján nem lehet a gyülekezést megtiltani, azonban olyan ok, tény, körülmény áll fenn, amely gátját képezi a gyülekezés megtartásának. Vagyis a jelenlegi jogalkalmazás a Ket. 30.§ c) pontját a Gytv. kisegítő szabályaként alkalmazza. Nincs ugyanis jogszabályi szinten szabályozva több kérdés, amelyekkel a korábbi vizsgálatban az ügyek kapcsán foglalkoztam. Ilyen a rendezvényt időben lényegesen megelőző bejelentések kérdése, valamint a jelen anyag A./ pontjában nem kimerítően felsorolt esetek, úgymint egy közterület fizikai adottságai az azonos időben és helyen tartandó rendezvények esetében, vagy a biztonsági szempontok közül pl a közterület építési terület jellege, stb.

Az Alaptörvény bár módot ad a gyülekezési jog korlátozására, azonban, a Ket. 30. § c) pontja olyan tág teret enged a jogalkalmazók számára a gyülekezési jog korlátozására, amely miatt már alkotmány sértőnek minősülhet az ún. lehetetlen célra irányultság esetének a Gytv. kontextusában történő alkalmazása.

Elsődlegesen jogalkotási feladatnak tartom a problémakör megoldását. Nem tartom természetesen kizártnak, kizárólag érdemi vizsgálat keretében a lehetetlen célra irányultság akár fizikai vagy jogi lehetetlenség okból történő megállapítását, azonban az érdemi vizsgálat nélküli elutasítás felhívására nem látok jogi lehetőséget.

## II./

### **A rendezvényt időben lényegesen megelőző bejelentés kérdése (A rendezvények határozathozatal nélküli tudomásulvétele)**

A Gytv. nem határozza meg a rendezvény rendőrhathósághoz történő bejelentésének legkorábbi időpontját. Emiatt a bejelentés akár egy esztendővel a tervezett rendezvény időpontja előtt is megtehető. Az időben távoli rendezvények bejelentése esetén a döntéshez szükséges tényállás felderítésére csak korlátozott lehetősége van a rendőrhathóságnak. Egyetértek az általam vizsgált 17.Kpk.45.226/2014/2.számú végzésben kifejtett azon bírósági állásponttal, hogy egy év időtávlatában a releváns tényezők egy része vonatkozásában” még csak feltételezésekbe lehet bocsátkozni, ami a rendezvény megengedhetőségének kérdésben való érdemi döntéshez nem elég.”

Álláspontom szerint indokolt lenne a Gytv. módosítása akként, hogy a legkorábbi időpont meghatározása az un. „ésszerű időpont” legyen. Ebben az esetben különösen fontosnak tartom a bejelentés kapcsán a Ket. alapelveinek vizsgálatát is, úgymint a jóhiszeműséget, az együttműködés meglétét és általában a joggal való visszaélést, vagyis mások hátrányára a rosszhiszeműség esetleges fennállását.

### **A bejelentések tudomásul vétele nem alakszerű határozattal történik**

Indokolt lenne a Gytv. módosítása akként, hogy a rendőrhatalóság a bejelentést határozattal veszi tudomásul. Határozat hiányában a rendőrhatalóság nem tudja a későbbiekben megfelelő eljárási eszközök hiányában orvosolni a bejelentés tudomásul vételét abban az esetben, ha a bejelentést követően a tények, körülmények megváltoznak, és valójában a rendezvényt meg kellene tiltani.

Ezért, véleményem szerint a Gytv.-ben meglévő speciális eljárási szabályokat célszerű lenne akként kiegészíteni, hogy a bejelentést tudomásul vevő határozat visszavonására és ezzel egyidejűleg a rendezvény megtiltására is sor kerülhessen.

Az előzőekben kifejtettek csupán a Gytv.-ben meglévő speciális eljárási szabályok normaszövegének kisebb módosítását, kiegészítését igényelnék, tartalmukban azonban az eljárási jogosultságok, jogorvoslati eszközök teljesebb érvényesülését szolgálnák.

\*\*\*

## **Gyülekezésjogi eljárásjogi kérdések**

**Dr. Sperka Kálmán**

Mindenekelőtt és előjáróban felhívom a Bszi. és Küsz. előírásaira, mely szerint a joggyakorlat-elemzés csak jogerősen befejezett ügyeket érinthet, azaz a joggyakorlat elemző csoport megállapításai erre alapozódhatnak. A joggyakorlat-elemzés célja az adott területhez kapcsolódó konkrét bírói tevékenység részletes vizsgálata, amely azon túl, hogy a joggyakorlat egységét szolgálja, figyelemmel a gyakorlatban megjelenő problémákra, lehetőséget ad, akár a jogalkotást is érintő következtetések levonására.

Az a körülmény, hogy a vizsgált ügyek kétharmadában a bíróság jogszabálysértőnek találta az alperesi döntést, lett légyen az akár végzés, akár határozat, nem csak anyagi jogi problémákat, hanem eljárási jogi kérdéseket is felvet.

A gyülekezési szabadság érvényesülése érdekében 1989-ben megalkotott a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) az anyagi jogi szabályokon túl, igaz szűkre szabottan, eljárásjogi rendelkezéseket is tartalmaz. A meghozatalakor az akkori államigazgatási eljárás rendjét az Áe szabályozta, azonban az korántsem volt egyértelmű, és teljes körűen tisztázott, hogy a gyülekezéssel kapcsolatos ügyek elbírálására a Gytv.-ben szabályozottan túl milyen eljárásjogi részletszabályok vonatkoznak, a rendőrségnek milyen eljárási szabályokat kell alkalmaznia, illetőleg melyeket alkalmazhatja. E bizonytalanságot oldotta fel, legalábbis részben, a rendezvények rendjének biztosításának kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V.14.) BM rendelet (a továbbiakban: Rendelet) amely a közterületen tartandó rendezvények kapcsán szabályozta a rendőrség illetékességét, a rendőri szervek jogosultságait (pl. hiánypótlás). A Rendelet 5.§ (2) bekezdése a tiltás kapcsáni döntést államigazgatási határozat formájában rendelte meghozni, ez pedig az eljárás kereteit, irányát a jövőre nézve is meghatározta. Az Áe alkalmazása és alkalmazhatósága nem jelentette azt, hogy konkrét eljárásjogi rendelkezések, legalábbis az Áe-t érintően, a tiltó határozatban megjelentek volna. E körben változást csak a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) és annak alkalmazhatóságának kimondása – Gytv. 8.§ (3) bekezdés - hozott.

Ez pedig rövid időn belül jogértelmezési problémákat is magával vont (pl. a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítása, eljárási határidők értelmezése).

### **A tudomásvétel eljárásjogi kérdései**

A Gytv. 6.§-ából fakadóan a közterületen tartandó rendezvény szervezését az illetékes rendőrkapitányságnak legalább 3 nappal a rendezvény megtartásának tervezett időpontját megelőzően kell bejelenteni. A bejelentés tartalmát illetően az eljárás megindítására vonatkozó aktus a kérelemnek felel meg. (Ket. 29.§ (1) bekezdés) A bejelentéssel indult eljárásban nincs ellenérdekű fél, a hatóság szűk időbeli korlátok és eljárási keretek között hozza meg döntését. E döntés két irányú lehet, az egyik a tudomásul vétel, a másik pedig a 8.§ (1) bekezdésében rögzített megtiltás. Utóbbival később kívánok foglalkozni azzal, hogy a tudomásulvétel – megítélésem szerint - a tiltásra vonatkozó határidőhöz képest (a bejelentésnek a hatósághoz való beérkezésétől számított 48 óra) értelmezhető. A tudomásul

vétel egy atipikus közigazgatási döntés, amely bár szűk időhatárok között történik, meghozatala időpontja pontosan nem határozható meg, nem tekinthető a Ket. szerinti formátumban meghozott döntésnek, azaz sem határozatnak, sem végzésnek (Ket. 71.§) és mindebből fakadóan nem feleltethető meg a Ket. 72.§ (1) bekezdésében foglalt tartalmi követelményeknek sem.

Noha nem mutat teljes analógiát, példaként hozható fel az engedélyhez nem kötött építési tevékenység hatósághoz történő bejelentése, azzal, hogy jelen eljárásban, mint ahogy arra már utaltam, nincs ellenérdekű fél, illetőleg amennyiben az építésiügyi hatóság a tervezett építési tevékenységet másként minősíti, úgy a Ket. illetőleg az építésügyi szabályok szerinti eljárás lefolytatására nyílik lehetősége.

A Ket. 97.§ (3) bekezdése szerinti hivatalbóli döntés felülvizsgálatra sem a döntést hozó hatóság saját hatáskörében indított eljárása, sem felügyeleti eljárás keretében (Ket. 114., 115.§) nem kerülhet sor, figyelemmel a fentebb említett alakszerűségi és tartalmi okokra is. Természetesen előfordulhat az ésszerű határidőn belül tett bejelentést követően - sőt ahhoz képest 48 órán túl – olyan változás, amely adott esetben még a gyülekezés gyakorlását is ellehetetleníti, azonban ez sem vezethet eljárási rendelkezések hiányában a tudomásulvétel visszavonásához, illetve a rendezvény megtiltásához.

Előállhat olyan helyzet is, hogy megszűnik a közterület jelleg, az adott terület olyan magántulajdonba kerül, amely már nem vehető mindenki számára korlátozás nélkül igénybe, ebben az esetben viszont a törvény hatálya az adott rendezvényre már nem terjed ki.

Ezen túlmenően megtörténhet az is, hogy a helyszín jogi jellege a rendezvény időtartama alatt változik meg.

A Gytv. és a Ket. rendszerében jelenleg e problémák nem kezelhetők, mint ahogy az sem, hogy más közjogi aktus (intézkedés) eredményeként áll elő olyan helyzet, hogy a bejelentett helyszínen a gyülekezés nem gyakorolható, a rendezvény megtartása lehetetlenné válik. Mindez független attól, hogy az alapul szolgáló aktus jogszerű avagy jogszerűtlen.

E kérdéssel összefügg a határidőn túl meghozott hatósági döntések problematikája. Ehhez kapcsolódóan kettő darab döntést leltem fel az általam vizsgáltak közül, mindkettőt a 27. tanács hozta (Kpk.45.251/2013. és Kpk.45.398/2013.). Előbbi végzés érdemi vizsgálat nélkül elutasításról rendelkező végzést, utóbbi határozati tiltást helyezett hatályon kívül. Mindkét bírósági döntésben kifejtettekkel a Gytv. 8.§ (1) bekezdése értelmezése tekintetében egyetértek.

Gytv. 8.§ (1) bekezdése értelmében a rendőrség a bejelentésnek a hatósághoz való beérkezésétől számított 48 órán belül a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását megtilthatja. Mindkét esetben megállapítható, hogy az említett határidőben a rendőrség tiltó döntést nem hozott, e szempontból kizárólag a tiltó tartalmú döntés meghozatalára nyitva álló határidő betartása a releváns, egyéb körülmények nem, így az sem foghat helyt, hogy milyen okból milyen egyeztetési folyamat miatt került e határidő túllépésre.

Noha a törvény a határidő jogvesztő jellegét nem rögzíti, mégis kimondható, hogy a határidő elmulasztása jogvesztő jellegű. E körben nem téveszthető szem elől (erre már korábban is utaltam) az eljárás sommás volta, a bizonyítási eljárás szűk keretei, de az sem, hogy a gyülekezést a közügyek megvitatásának egy Alaptörvény által elismert módja, amely és szükségszerűen az adott helyszínhez, időponthoz kötődik és amely gyakran kifejezetten közeli időpontban van a bejelentéshez.

Osztom azon nézetet, mely szerint a 48 órán belüli tiltó rendelkezés meghozatala hiányában a rendezvény megtartását tudomásul vettnek kell tekinteni, illetve azt, hogy ezt követően már tiltó döntés nem hozható.

### **A Ket. 30.§-án alapuló döntések elleni jogorvoslatok kérdése.**

Az említett végzések az általam vizsgált ügyeknek jelentős számát képezték (az ügyek felsorolását tartalmazó mellékletből mindez kiténik).

A hatóság az érdemi vizsgálat nélküli elutasítást a Ket. 30.§ b) és c) pontjára alapozottan tartotta megállapíthatónak, azaz vagy nincs a hatóságnak hatásköre, vagy a kérelem nyilvánvalóan lehetetlen célra irányul.

A Ket. 30.§ b) pontján azon döntések alapultak, amelyek vagy a Terrorelhárítási Központ (a továbbiakban: TEK) személyi- és létesítménybiztosítási intézkedésére alapozottan kimondták az adott rendezvénnyel érintett terület közterület jellegének elvesztését, avagy azt rögzítették, hogy az időhatárok nélküli életvitelszerűen megtartott rendezvények túllépik a véleménynyilvánítási szabadság eléréséhez szükséges kereteket, eszközöket, ezért nem sorolhatók a Gytv. által szabályzott véleménynyilvánítási szabadság gyakorlása körébe.

Előrebocsátom, hogy a közigazgatási hatósági eljárásokban, amelyet kétség kívül alkalmazni rendel a Gytv. 8.§ (3) bekezdése, elvileg lehetőség van a nyilvánvalóan lehetetlen célú kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítására. A lehetetlen cél azonban fizikai, és nem jogi lehetetlenséget jelent, bár egyes álláspontok szerint a nyilvánvalóan abszurd kérelmek elutasításánál is erre a rendelkezésre lehet hivatkozni. Dr. Kárpáti Zoltán e körben kifejtett álláspontját nem kívánom megismételni azzal, hogy magam is utalok a 3/2013. (II.14.) AB határozat előírásaira, mely szerint a hatáskör hiányát megállapító határozat olyan a Gytv. 9.§ (1) bekezdése értelmében vett államigazgatási határozat, amellyel szemben a Gytv. szerinti bírósági felülvizsgálat is kérhető, és amelyet a bíróság érdemben köteles felülvizsgálni.

Mindenek előtt azt tartom szükségesnek megjegyezni, hogy a Ket. 30.§ b) és c) pontjára alapított döntések, végzés és nem határozat formátumban születtek.

Az Alkotmánybíróság határozatának részletes elemzésétől eltekintek, azonban arra rámutatok, hogy a végzés szerinti Gytv. 15.§ a) pontjára történő hivatkozás (a közterület fogalma) valójában azt jelenti, hogy a Gytv. 6.§ hatálya alá nem tartozik az adott bejelentés, tehát az ügy tárgya nem is közigazgatási jogviszony. Az AB hivatkozott döntése kimondta azt is, hogy a bejelentés gyülekezéshez való jogának az elbírálása e döntéssel kizárt, így az ügy nem kerülhetett olyanszakaszba, amely érdemi döntés meghozatalát eredményezte volna. Ebből fakadóan a végzést a bíróságnak mindenképpen érdemben kellett vizsgálnia. Számomra más megfogalmazásban mindez azt jelenti, hogy az említett indokokkal a Gytv. rendszerében hatáskör hiányát megállapító döntés nem hozható, a bejelentés minden esetben érdemben kell elbírálni, vizsgálva a rendezvény megtarthatóságának feltételeit. Megjegyzem, hogy tartalmilag a bíróság 27.Kpk.45.920/2013., 17.Kpk.45.743/2013., 27.Kpk.45.265/2013., 20.Kpk.45.258/2013. számú végzéseiben erre az álláspontra helyezkedett, amikor is kimondta, hogy a személyi- és létesítménybiztosítási intézkedéssel érintett terület nem veszítette el a Gytv. szerinti közterület jellegét, az indokok nem voltak elengedően a bejelentés szerinti gyülekezés korlátozására. Tette mindezt azzal, hogy a tervezett gyülekezés már okafogyottá vált, így a Gytv. 9.§ (3) bekezdésének alkalmazását rendelte el.

A bíróság a Kpk.45.743/2013. számú végzésében idézte az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdését, és az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: Egyezmény) rendelkezéseit, figyelemmel a strasbourgi bírósági gyakorlatra is. Kifejtette, hogy az említettek szerint legitim cél, törvényi előírás (alapvető jog érvényesülése alkotmányos érték, avagy az egyezményben felsorolt valamely legitim érdek védelme), valamint a demokratikus társadalomban fennálló feltétlen szükségesség, (illetve az ennek részét képező arányosság) szükséges a gyülekezési jog mint alapjog korlátozásához.

A szükségesség körében a kérelmezett nem adta semmilyen indokát, hogy a védett személy biztosítására miért nem vettek igénybe a kérelmező gyülekezési jogát kevésbé vagy egyáltalán nem korlátozó enyhébb eszközt, míg a TEK állásfoglalásából nem tűnik ki, hogy bármely kompetens hatóság is mérlegre tette volna az egyéb alternatívákat. Megítélése szerint – helyesen - az arányossági vizsgálatot az érintett jogok vizsgálatára már nem is kellett elvégezni, ugyanis a politikai véleménynyilvánítás demokratikus fontosságára tekintettel csak szűk mérlegelési mozgás illeti meg az államot, az ilyen véleménynyilvánításra irányuló gyülekezési jog korlátozásában. A kérelmezett által adott indokok sem relevánsak, sem elegendőek nem voltak a gyülekezés korlátozására.

Megjegyzés: az adott ügyekben alapvető problémát a közterület fogalmának meghatározása jelentette. A Gytv. 15.§ a) pontja alkalmazásában a közterület a mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető terület, ez azt jelenti, hogy a Gytv. értelmében közterületnek tekintendő mindazon terület, ha az mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető, lett legyen az állami, önkormányzati vagy magántulajdonú terület. Utóbbinál a használó személye lényegtelen, alapkérdés, hogy a magántulajdonú terület a közforgalom előtt nyitva áll-e. Mindebből következik, hogy a közterületen és magánterületen tartott rendezvények a gyülekezési törvény hatálya alá tartoznak. Azaz a gyülekezés itt bejelentés köteles, a rendőrség mindezek elbírálására hatáskörrel rendelkezik.

Ezzel ellentétben a magántulajdonban álló terület kapcsán a magánjogi szempontok is jelentőséggel bírnak, a rendezvény megtarthatósága nem a rendőrség döntésének függvénye, hanem a használatra jogosult személye.

A fentiek alapulvételével rögzíthető, hogy a gyülekezési jog a Gytv. hatálya alá tartozóan érinthet állami, önkormányzati tulajdonú közterületet, ilyen magánterületet, mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető magántulajdonú közterületet, közterület-használati engedéllyel érintett, ekként korlátozottan igénybe vehető területet, és más gyülekezési rendezvény résztvevői által használt területet.

Felhívom a figyelmet a közterület fogalom eltérő szabályozottságára, a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény, valamint az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény fogalmi körét érintően. Előbbi a 27.§ a) pontjában rögzíti, közterület a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat, ide értve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom számára a tulajdonos (használó) által megnyitott és kijelölt részét, továbbá az a magánterület amelyet azonos feltételekkel bárki használhat. A közterület rendeltetésénél az Étv. 54.§ (4) bekezdés d) pontja a közterület rendeltetéseként sorolja fel a felvonulás, a gyülekezés, közösségi megnyilvánulás biztosítását. Utóbbi szerint közterület az közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlannyilvántartás ekként tart nyilván.

A Gytv. azt az élethelyzetet nem ismeri, amikor a gyülekezést olyan közterületen jelentik be, amely más rendezvény számára már részben vagy egészben foglalt, mint ahogy az sem szabályozza, mi az eljárási rend, illetve miként értékelendő ha egy adott terület közterület-használattal érintett, azaz az adott területre már közterület-használati engedély került kiadásra.

Noha az általam vizsgált ügyek között nem volt fellelhető, mégis szükségesnek tartom e helyütt megemlíteni a dr. Kádár András által felhozott azon esetet (5.Kpk.43.378/2015.) amelyben a tudomásulvételt követően és a tiltásra nyitva álló határidőn túl hozott a rendőrség személyi- és létesítménybiztosítási intézkedést. A lefolytatott egyeztetési tárgyalás eredményeként ugyan a rendezvény helyszíne megváltoztatásra, módosításra került, azonban mindez nem fedi el azon problémákat, amelyek ezen atipikus megoldás generál.

A tudomásulvétel és a tiltás kapcsán már kifejtett álláspontomat nem megismételve hangsúlyozom, hogy a Gytv. által jelenleg meghatározott jogszabályi keretek között – amennyiben a kérelmező a gyülekezés helyszínén módosítani nem kívánt – tiltó határozat meghozatalára nem lett volna lehetőség, amely okán egy kétségtől nehezen megoldható konfliktus állt volna elő. A rendőrség személyi- és létesítménybiztosítási intézkedése olyan közjogi aktus, amellyel szemben közigazgatási úton jogorvoslat nem vehető igénybe, mindösszesen az annak ismeretében meghozott döntésen keresztül sérelmezhető (ahogy arra általában sort is kerítettek a kérelmezettek).

Nem elvitatva annak lehetőségét, hogy a bejelentéshez képest a tiltásra nyitva álló határidőn túl merül fel olyan körülmény, amely a rendőrség intézkedését szükségessé tesz, hangsúlyozni kell, e helyzet jelenlegi szabályozatlan voltát. Előfordulhat tehát, mint ahogy jelen esetben is, hogy az érintettek mindegyike a hatályos jogszabályoknak megfelelően járt el, de a kialakult helyzet csak az felek rugalmas hozzáállása eredményeként kezelhető.

Megítélésem szerint a rendezvény megtiltását nem az egyeztető tárgyalás jegyzőkönyvében foglaltak jelentik, hanem az az intézkedés, amelyet a rendőrség a védett személy érdekében tett. A Rendelet alapján lefolytatott egyeztetés egy eljárástechnikai megoldás, amelynek sikeres vagy sikertelen volta értékelhető a rendőrség által később meghozott döntés során.

Az intézkedésen alapuló esetleges tiltás valójában a Ket. 30.§-án alapuló végzésekkel mutat hasonlóságot annyiban, amennyiben a Gytv. 15.§ a) pontja szerinti közterület jelleg megszűnte okán már nem tartozik a Gytv. hatálya alá a rendezvény bejelentése, de maga a rendezvény sem, ugyanis az ügy tárgya már nem közigazgatási jogviszony.

A másik oldalról hasonlítható az egymással versengő rendezvények kapcsán ahhoz az esethez, amikor a nyilvánvalóan lehetetlen cél miatt (legalábbis a hatóság álláspontja szerint) nincs lehetőség a rendezvény megtartására.

Következik mindebből, hogy az adott esetben nem az egyeztetés jegyzőkönyve, hanem a személybiztosítási intézkedés azaz aktus, amely tiltó aktusként fogható fel, eredményét tekintve a Ket. 30.§ b) és c) pontjának alkalmazásával hasonló módon.

A versengő rendezvények konfliktusát a rendőrség az adott jogszabályi környezet mentén nehezen tudta feloldani. Ilyen esetekben született a Ket. 30.§ c) pontján alapuló (lehetetlen cél) a bejelentést érdemi vizsgálat nélkül elutasító döntés, érdemi vizsgálat utáni megtiltás is. Az ügyekben eljáró bíróságok reagálása is eltérő volt. Volt olyan eset, amely a Ket. 30.§ c) pontján alapuló döntést hatályon kívül helyezte, volt olyan, amely a hatályon kívül helyezés mellett új eljárást rendelt el, de olyan is amely a felülvizsgálati kérelmet elutasította.

(17.Kpk.46.182/2014.,17.Kpk.45.691/2013.,17.Kpk.46.435/2014.).

Ugyanez a kettősség ismerhető föl a rendőrség érdemi határozatai felülvizsgálata során, hiszen itt is van hatályon kívül helyező és felülvizsgálati kérelmet elutasító döntés. (20.K.45.887/2014., 20.Kpk.45.353/2013.)

A bíróság mindegyik esetben vizsgálta az egymással versengő rendezvények együttes megvalósíthatóságát, azaz érdemi mérlegelést követően hozta meg döntését. Azonban ez mit sem változtat azon a felvetésen, hogy az adott helyzetet illetően a Gytv. valójában megoldást nem ad.

Csak a jogszabályi előírások „megerősökölása” eredményeként lehet állást foglalni, lett légyen szó akár a hatósági, akár bírósági szakról.

A helyzetet bonyolítja a Gytv. 2.§ (3) bekezdésében foglalt rendelkezéseknek a rendezvény megtilthatóságához való viszonya. E kérdéskört ugyan nem volt feladatomb vizsgálni, mégis szükségesnek tartom azt leszögezni, hogy a rendezvény megtarthatóságának vizsgálata és a gyülekezési jog tényleges gyakorlása nem mosható össze. A tiltásra a Gytv. 8.§ (1) bekezdésében megfogalmazott okok esetén kerülhet sor. A Gytv. 2.§ (3) bekezdésében foglaltak (bűncselekmény megvalósítása, bűncselekmény elkövetésére való felhívás, mások jogának, szabadságának sérelme), kizárólag akkor értékelhető és vizsgálható, ha a rendezvény tudomásulvételét követően a bejelentő a gyülekezési jogát ténylegesen már gyakorolja, de az említett jogszabályi rendelkezésbe ütköző módon teszi.

Osztom azon bírői álláspontot, mely szerint a Gytv. 2.§ (3) bekezdésbe ütközés a rendezvény feloszlathatósága körében értékelhető és értékelendő. Tény, hogy az ez irányú hatósági és bírői gyakorlat koránt sem egységes (lásd a 20.Kpk.45.041/2014. számú ügyet), amelynek egyik vélhető oka a jogi szabályozás nem egyértelmű volta, a gyűlölködő szélsőséges megnyilvánulásoktól való félelem. Utóbbiak e háttérbe szorítása megjelenésük korlátozása egyszerűbbnek mutatkozik a tiltással, mint a problémakörnek a gyülekezés gyakorlása során történő kezelésével. Nyomatékkal hangsúlyozom, szó sincs arról, hogy a gyülekezési jogot érintően ne kellene figyelembe venni az Alaptörvény, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, a Római Egyezmény előírásait, az Alkotmánybíróság, illetve az Emberi Jogok Európai Bírósága döntéseiben foglaltakat, mindösszesen arról, hogy a jelenlegi szabályozás e tekintetben sem kielégítő.

### **Bizonyítás kérdése a hatósági és bírósági eljárásban**

A gyülekezési eljárásban a bizonyítási eljárás kereteit a bizonyítás irányát, a bizonyítási terhet az irányadó alkalmazandó és alkalmazható eljárási jogi rendelkezések mentén lehet és kell vizsgálni. A Gytv. 8.§ (3) bekezdése a rendőrség eljárására a Ket.-et tekintti irányadónak. A bírósági eljárás jellegére tekintettel a közigazgatási nemperes eljárások kapcsán, a 2005. évi XVII. törvény 4.§-ából fakadóan, a Pp. előírásai az irányadóak, természetsszerűleg nem szem elől tévesztve a nemperes eljárás sajátosságaiból fakadó eltéréseket.

Korábban már többször utaltam rá, hogy a hatósági, de a bírósági eljárást is nagy mértékben befolyásolja a Gytv.-ben megfogalmazott speciális eljárási rend, különös tekintettel a szűk határidőkre.

Így:

- a bejelentésnek legalább 3 nappal a rendezvény megtartásának tervezett időpontját

megelőzően kell megtörténnie,

- tiltásra vonatkozó döntés a bejelentésnek a hatósághoz való beérkezéstől számított 48 órán belül történő meghozatala,
- határozat 24 órán belüli közlése a szervezővel,
- közléstől számított 3 napon belül lehet kérni a bírósági felülvizsgálatot,
- a rendőrségi határozat hatályon kívül helyezése esetén a szervezőt a rendezvény megtartását megelőző 24 órával tájékoztatási kötelezettség terheli a rendőrség felé,
- rendezvény feloszlás esetén 15 napon perindítási határidő a feloszlás jogellenességének megállapítására.

Ezen határidők önmagukban lehetetlenné teszik, de legalábbis megnehezítik a Ket. szerinti bizonyítási eljárás lefolytatását (pl. ügyfél, jelen esetben a bejelentő meghallgatása, szakértői vélemény beszerzése, szemle lefolytatása, tanú meghallgatása, irat, okirat beszerzése, szakhatósági vélemény megkérése, stb.).

Mіндеzen problémát a jogalkotó igen korán észlelte, ezért a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokat külön jogszabályban fogalmazta meg (Rendelet) amely azóta is mintegy sorvezetőként szolgál a rendőrség számára. A Rendelet lehetővé teszi hiánypótlási felhívás kibocsátását írásban, postai úton, és közvetlen megkereséssel is, valamint a szolgálati ágak vezetői szakvéleményének beszerzését (ez valójában nem feleltethető meg a Ket. fogalmi körének, a szakértő által készített szakvéleménynek), a szervezőkkel történő egyeztetés lefolytatását, és erről jegyzőkönyv felvételét. A Rendelet szintén fogalmaz meg határidőket, amelyek az eljárás mielőbbi lefolytatását szolgálják

- hiánypótlásra legkorábbi határidőként a rendezvény megtartásának tervezett időpontját megelőző harmadik nap jelölhető meg
- a Gytv.-vel azonos módon 48 órán belül kell dönteni a rendezvény esetleges megtiltása kérdésében,
- a határozat kézbesítésére 72 óra áll rendelkezésre.

Emellett a szolgálati ágak vezetői és a döntésre jogosult vezető közötti kapcsolattartás (nem formalizált jelleg) történhet szóban, telefonon, továbbá a rendelet kapcsolatfelvételre a „haladéktalan” kifejezést használja.

Az eljárási keretek és határidők megszabják a hatóság, a bíróság de a bejelentő lehetőségeit és kötelezettségeit is, amely kétségtől kihat a bizonyítás irányára, eszközeire, és a bizonyítási teherre is.

A békés gyülekezés, mint alkotmányos alapjog gyakorlójának kötelezettsége - amennyiben ezen jogával a Gytv. hatálya alá tartozóan élni kíván - a rendezvény írásbeli bejelentése. A Gytv. 7.§-ából fakadóan az írásbeli bejelentésnek tartalmaznia kell

- a) a tervezett rendezvény kezdetének és befejezésének várható időpontját, helyszínét, illetőleg útvonalát;
- b) a rendezvény célját, illetőleg napirendjét;
- c) a rendezvényen részt vevők várható létszámát, rendezvény zavartalan lebonyolítását biztosító rendezők számát;
- d) a rendezvényt szervező szerv vagy személyek és szervezők képviselőjére jogosult személyek nevét és címét.

A fentiekén túl egyéb kötelezettséget a bejelentőre a Gytv. nem terhel, a rendőrség is csak ezen adatokat igényelheti (Rendelet 3.§ (1) bekezdés). Ha a bejelentés ezen adatokat nem vagy

hiányosan tartalmazza, akkor hiánypótlási felhívást kell a rendőri szervnek kibocsátania. A rendőrség döntése nem mellőzhető, függetlenül attól hogy a hiányok pótlásra kerülnek, avagy sem. (Rendelet 3.§ (4) bekezdés). (A bírósági döntéseket vizsgálva nem találkoztam olyan esettel, amely a bejelentés hiányos volta mentén született hatósági döntésekhez kapcsolódott volna, így ezt elemezni sem állt módomban.)

A közrendvédelmi szerv vezetője a bizonyítási eljárása során a szolgálati ágak vezetőinek szakvéleményét szerezhetheti be, (Rendelet 4.§ b) pont), illetve tájékozódhat a népképviselői szervek vagy bíróságok zavartalan működésének veszélyeztetése, illetőleg a közlekedés rendjének aránytalan sérelme esetleges fennálltával kapcsolatosan.

Ezekre említhető példaként a 27.kpk.46.022/2013. számú illetve a 27.Kpk.45.810/2014. számú ügy alapját képező tényállás. Egyik esetben a BRFK Közlekedésrendészeti Főosztály szakvéleménye került beszerzésre, tisztázandó a közlekedési útvonalak forgalmát, az érintett tömegközlekedési eszközöket, azok utasforgalmi adatait, az útvonalak mértékadó gépjármű-forgalmát, a közlekedés rendjének aránytalan sérelme esetleges fennállta okán. A másik esetben a Kúria épülete előtt tartandó rendezvényt érintően beszerzésre került a Kúria Elnökhelyettesének tájékoztatása a tervezett rendezvénynek a bíróság működésére gyakorolt valószínűsíthető hatásaira vonatkozóan.

Utóbbi kapcsán született meg az Alkotmánybíróság 30/2015. (X.15.) AB határozat, a bírósági végzést és a rendőrségi határozatot Alaptörvénybe ütközőnek tartó és azokat megsemmisítő határozata, amelynek eljárásjogi kihatásaival a későbbiekben részletesebben foglalkozom.

A közrendvédelmi szerv tájékozódásához kapcsolódik az a lehetőség, hogy amennyiben esetleges Gytv. 8.§-ában megfogalmazott tiltást megalapozó körülmény áll fenn, arra felhívja a szervező figyelmét, és arról tájékoztassa, hogy ez a hely vagy időpont megváltoztatásával elhárítható (Gytv. 4.§ 85) bekezdés). Ez a tájékozódás, illetve az ezt követő egyeztetés az idézett jogszabályi rendelkezés ismeretében a rendelet előírásai szerint nem kötelező, hanem mindösszesen egy olyan lehetőség, amely a békés gyülekezés megtartásának elősegítését szolgálja a hatóság részéről. Osztom azon, egyebek mellett a 27.Kpk.45.810/2014. számú ügyben kifejtett álláspontot, miszerint az egyeztetésnek a semmilyen körülmények között nem lehet célja a rendőrség meggyőzése a tekintetben, hogy valamely tiltás jog a rendőrség álláspontjával szemben mégsem áll fenn.

A hatóság és a bíróság döntését kizárólag a hatályos jogszabályi előírásokra alapozhatja, azok figyelembevétele nem lehetőség, hanem kötelezettség. A bíróság számára ez azonban azt is jelenti, nem kérhet számon a hatósági eljáráson és a döntésen olyat, amelyet a jogszabály, jelen esetben a Gytv. és a Rendelet nem ír elő. Az egyeztetés tehát lehetőség és nem kötelezettség. Még egyszer hangsúlyozom, hogy a jogalkotó mindezzel a gyülekezés, mint alapjog gyakorlását kívánta elősegíteni, támogatva azon alkotmányos alapelvet, hogy a gyülekezési jog korlátozására a lehető legritkábban, a legszűkebb mértékben kerüljön sor a bejelentő érdekei figyelembe vétele mellett. A rendőrség eljárása során nem mellőzhető annak szem előtt tartása, hogy a bizonyítási eljárást (még ha oly szűk körűen is) neki kell lefolytatnia, és annak eredményéről a közigazgatási eljárásra vonatkozó szabályok szerint döntésében számot adnia. Ez utóbbi pedig nem egyebet jelent, hogy a határozatnak illetőleg végzésnek meg kell felelnie a Ket. 72.§ (1) és (2) bekezdésében foglaltaknak. Ez esetben a hangsúly azon van, hogy az indoklásnak a megállapított tényállást és annak alapjául elfogadott bizonyítékokat, továbbá mérlegelési jogkör esetén annak alapjául figyelembe vett tényeket tartalmaznia kell.

A nagy számú hatályon kívül helyező végzés azt mutatja, hogy bíróság a rendőrségen pontosan ennek hiányát kérte számon.

(pl.

- versengő rendezvények esetén a korábbi időpontban bejelentett rendezvény miatt képezi objektív akadályát mások gyülekezési joga gyakorlásának,
  - a politikai vélemény nem egy napra szóló ismételt folyamatos kinyilvánítása „akár sátorfelállítás ismeretében is, miért tiltott,
  - a gyülekezők alacsony számára tekintettel miért nem biztosítható a közlekedés,
  - több kiürítési útvonal esetén mi az alapja a tiltásnak,
  - mi az az alkotmányos érték, amely feltétlenül és elkerülhetetlenül szükségessé teszi a személyi- és létesítménybiztosítási intézkedésekre tekintettel a közterület teljes lezárását, ekként az alapjog gyakorlás korlátozását,
  - a kis létszámú rendezvény milyen okból akadályozza meg a lezárt területekre való ki- és bejutást az ottlakóknak,
- a releváns arányossági tényezők súlyozása mentén milyen módon teremthető egyensúly az egymással konkuráló jogok, esetleg két ellentétes csoport gyülekezési joga között,
- miként értékelte a tervezett rendezvény kezdetének befejezésének helyszínét, útvonalát, időpontját, a résztvevők várható létszámát, a lebonyolítás biztosító rendezők számát, stb)

Összegzőként megállapítható, hogy a bírói döntések a szükségességi – arányossági teszt (amely egyben a tényállás tisztázatlan voltát jelenti) elvégzését kérték számon, a rendőrségen, valójában azt, hogy a tiltás kapcsán szűkre szabott mérlegelési jogkörében eljárva, milyen bizonyítékokra, tényekre, indokokra alapította döntését, figyelemmel a kötelezően elvégezni elmulasztott szükségességi arányossági tesztre.

A hatósági eljárásban a közrendvédelmi szervet terheli a tiltó határozata indokainak feltárása, a bizonyítékok beszerzése, az arról történő számot adás. Ezzel szemben a bejelentő kötelezettsége mindösszesen annyi, amennyi kritériumot a 7.§ megfogalmaz a bejelentés tartalmát érintően.

Fentebb már utaltam a hatósági és a bírósági döntés egymáshoz való viszonyára, amelynek további elemzését az alábbiakban teszem meg:

A közrendvédelmi szerv vezetője döntése ellen a Gytv. 3 napos határidővel bírósági felülvizsgálatot biztosít. Megjegyzem, a Gytv. e lehetőséget az „államigazgatási határozat” ellen biztosítja, azaz nem ismeri a Ket. döntésfogalmát, illetőleg annak kétféle formátumát (határozat és végzés). A háttérszabályként alkalmazandó Pp. XX. fejezete szabályozza a közigazgatási perek előírásait, amelyet megítélésem szerint a nemperes eljárás sajátosságai és a Gytv.-ben megfogalmazottak mentén alkalmazni kell. Ez azt is jelenti, hogy a bírósági felülvizsgálati kérelemnek nem mellőzhető eleme a jogszabálysértésre hivatkozás, annak indokai megjelölésével (vö. Pp. 330.§). A bíróság a felülvizsgálati kérelemben foglaltak, az ott hivatkozott jogszabálysértés keretei között ejtheti meg a támadott közigazgatási döntés felülvizsgálatát. Ez egyértelműen meghatározza az eljárás menetét, irányát is. A döntés jogsértő voltát tehát a kérelmezőnek nem csak állítania, hanem megfelelő indokokkal alátámasztottan bizonyítania is kell. Ami a közigazgatási eljárásban a tiltás jogalapjának fennálltát a rendőrségnek kell megfelelő indokokkal alátámasztania, addig a támadott döntés jogszabálysértő voltának bizonyítása, az azt állító felet terheli. Nem foghat helyt az a vélekedés, hogy az eljárásban a Pp. általános rendelkezéseitől eltérő módon nemleges bizonyításnak lenne helye. A Pp. 164.§ (1) bekezdésében felhozottak mentén jelen speciális

eljárásban is a jogvita eldöntéséhez szükséges tényeket annak a félnek kell bizonyítania (itt a kérelmezőnek), akinek érdekében áll, hogy azokat a bíróság valóban fogadja el.

A bíróság tehát a felülvizsgálati kérelmet, annak indokait kell hogy összevesse a rendőrség döntésével és annak indokaival, a nemperes eljárás adta különleges eljárási keretek között. Már többször utaltam rá, de szükségesnek látom ismételt hangsúlyozni, hogy a rendőrség döntését mérlegelési jogkörben (igaz, igen szűkre szabottan) hozza meg. Vélekedésem szerint a felülvizsgálatot végző bíróság erre tekintettel is csak azt vizsgálhatja, hogy a tényállás hiányos avagy megfelelően megállapításra került-e, az alapjául szolgáló tényekről, körülményekről, bizonyítékokról a hatóság számot adott-e, azokat okszerűen, helytállóan mérlegelte-e. Felülmérlegelésre nincs lehetősége.

Ez az eljárásjogi megközelítés, mint ahogy arra az elemzés korábbi részében már tettem erre utalást, a bírósági döntésekben egyértelműen tetten érhető. Lehet, hogy ördögtől való, de megítélésem szerint a gyülekezési jogot maga a Gytv. korlátozza a 8.§ (1) bekezdésében megfogalmazottak mentén, a hatóságnak és a bíróságnak mindösszesen azt kell mérlegelnie, hogy az alapjog korlátozása alkalmazható-e. Többször hangsúlyoztam már, de megint meg kell tennem, hogy a jogalkalmazói döntések kizárólag az alapul szolgáló jogszabályi rendelkezéseket vehetik figyelembe, ezért a korlátozás szükségességét, ha annak törvényi feltételei megállnak, vita tárgyává nem tehetik. Természetszerűleg a népképviselői szervek, vagy a bíróságok zavartalan működése súlyos veszélyeztetettségét, a közlekedés más útvonalon történő biztosíthatatlanságát vizsgálniuk kell, e körben a rendelkezésre álló bizonyítékokat gondosan, mondhatni aprólékosan és az elfogultságának még a látszatától is mentesen mérlegelniük kell, azonban ettől több lehetőségük, de kötelezettségük sincs.

Ennek tükrében és ismeretében vett fel eljárásjogi kérdéseket is az Alkotmánybíróság már hivatkozott számú.

A 27.Kpk.45.810/2014. számú ügy alapját a következők képezték. A Kúria polgári-gazdasági jogegységi tanácsa az adott napon ülést tartott a deviza alapú kölcsönszerződések egyes rendelkezéseinek tisztességtelensége tárgyában még el nem bírált kérdésekről, amely a Kúria Alaptörvényében szabályozott feladata (Alaptörvény 25.cikk (3) bekezdése), így a bíróságok jogalkalmazásának egységét szolgálja.

Bejelentő a Kúria bejárata előtt kívánta a jogegységi tanács ülése napján rendezvényt tartani, amelynek bejelentett célja a Kúriára történő nyomásgyakorlás volt. A közrendvédelmi szerv vezetője a Rendelet 4.§ (5) bekezdésében rögzített tájékoztatói jogosítványa mentén beszerezte a Kúria Elnökhelyettesének véleményét, amely egyértelműen tartalmazta, hogy a demonstráció az igazságszolgáltatási befolyásmentes teljesítését, ezen keresztül a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné. A rendőrség határozatának alapja ezen tájékoztatás volt, amelyet a bíróság is megfelelő bizonyítékként értékelt, kifejtve a Rendelet 4.§ (5) bekezdésében megjelölt egyeztetéssel kapcsolatos vélekedését (ez irányú álláspontomat az elemzésemben korábban már rögzítettem, azt megismételni nem kívánom). A bíróság tehát vizsgálta a határozat jogszerűségét, beleértve az alapjául szolgáló bizonyítékok mérlegelését, majd a kérelmet elutasította.

A konkrét ügyben jól látszik, hogy nem alapjogok ütközéséről van szó, hanem a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységének és a gyülekezés jogának szembenállásáról.

Az Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdése szerint a bíróságok és csakis a bíróságok látnak el igazságszolgáltatási tevékenységet, a legfőbb bírósági szerv pedig a Kúria.

Ha és amennyiben a Gytv. 8.§ (1) bekezdése a gyülekezés, mint alapjog korlátozását lehetővé teszi, úgy felteendő az a kérdés, mi veszélyeztetheti jobban az alaptevékenység gyakorlását,

azaz az igazságszolgáltatást, mint a konkrét ügyben az arra történő nyomásgyakorlás. Jelen esetben nem arról van szó, hogy a bíróság tevékenységét az adott tüntetés általánosságban és nem egy egyedi ügghöz kötötten zavarja, hanem hogy éppen hogy egy konkrét ügyben, egy rendezvény céljaként egyértelműen megfogalmazott, a döntésre kihatni szándékozó presszió.

Messzemenőleg egyet tudok érteni a 17/1994. (III.29.) AB határozat 3. pontjában megfogalmazottakkal, miszerint a bírói hatalom fő megnyilvánulását jelentő ítélkezési tevékenységre történő bármely külső beavatkozás sokkal súlyosabb fenyegetést jelent az alkotmányos berendezkedésre, mint a bírói hatalom esetleges túlsúlya. A bírói hatalomnak függetlennek, befolyásmentesnek kell lenni, márpedig a rendezvény ezzel ellentétes célú volt.

Eljárási oldalról felmerül a kérdés tehát, a rendőrség döntése alapjául milyen további bizonyítékok értékelhet, mérlegelhet, illetve az is, a jövőben milyen következményekkel jár, járhat az, ha a bírósági vezető konkrét ügyben adott véleménye mellőzhető. Megítélésem szerint ez egyrésztől szükségtelemmé teszi annak beszerzését, másrésztől a jövőben a Gytv. 8.§ (1) bekezdésében megfogalmazott, legalábbis a bíróságot érintő alapjog korlátozás értelmetlenné válik, lévén a rendőrség nem tehet mást, és nem is fog mást tenni, mint az adott típusú és célú rendezvények bejelentését egyszerűen tudomásul veszi.

Végezetül utalok arra, hogy nem a bíróságok működésének zavarásáról, hanem a működés súlyos veszélyeztetéséről van szó.

(Megjegyzés: az utóbbi években igen gyakran előfordul, hogy a Kúria bejárata előtt néhány főtől akár százat meghaladó létszámig terjedően demonstrációt tartanak. A demonstráció időtartama a néhány órától több napig is tarthat. Az azon résztvevők jelszavakat skandálnak, a szónok hangos beszélőt használ, mindez a bejárat felé eső tárgyalóterekben a tárgyalást erősen zavarja, sőt olykor lehetetlenné teszi. Amennyiben e hangoskodásra a tárgyalóteremben kerülne sor, úgy intézkedni lehetne a tárgyalás rendjének fenntartása iránt, ezt azonban a gyülekezés kapcsán nem lehet megtenni. Ekként felvetődik az a megoldás, hogyha a tárgyalást vezető bíró nem látja fennállni a zavartalan működést, úgy a tárgyalás félbeszakítása mellett nem tehet mást, mint az igazgatási vezetőhöz jelzéssel él a szükséges intézkedések megtétele iránt.)

Úgy gondolom, amennyiben a jelenlegi jogszabályi keretek közötti a gyülekezési jog, mint alapjog gyakorlása, és az ítélkezési tevékenység, mint alkotmányos alaptevékenység közötti feszültség nem oldható fel, úgy szükséges olyan törvényi rendelkezések megfogalmazása, amely a bíróságok működése veszélyeztetettségét kizárandó, nem teszi lehetővé a döntéshozatal befolyását célzó tüntetést, illetve ennek a bíróságok meghatározott körzetében történő gyakorlását.

### **Bejelentés időszerúsége**

Ez irányú ügy hiányában a rendezvényt bejelentés időszerúsége időben lényegesen megelőző bejelentés kérdéskörét részletekbe menően elemezni nem tudom, azonban kiemelem, hogy ez a problematika a jelenlegi törvényi szabályozatlanságra vezethető vissza. A Gytv. hatályos előírásai a rendezvény tervezett időpontja előtt hosszú idővel benyújtott bejelentésre tiltást nem tartalmaznak. Mindez szükségszerűen maga után vonja jogalkalmazás bizonytalanságát, esetleges ellentmondásos voltát. Ez megjelenhet egyik oldalról a Ket. 30.§ c) pontjára hivatkozva, a nyilvánvalóan lehetetlen célra irányuló bejelentés érdemi vizsgálat nélküli elutasításában, másik oldalról a bejelentés érdemi vizsgálatában.

A bíróságnak mindkét esetben kényszerű kötelessége az érdemi vizsgálat lefolytatása.

A lehetetlen cél megvalósulása esetén az időbeli távolság akár fizikai akadályt is jelenthet, más módon az ilyen tartalmú döntés meghozatalát (amelynek a Gytv. rendszerében történő alkalmazásra legalábbis aggályos) nem látom lehetségesnek.

Az érdemi vizsgálat során a Gytv. 7.§-ában megfogalmazottak ismeretében igencsak ködösen és bizonytalanul lehet mérlegelési jogkörben eljárva döntést hozni, amely a tiltó döntés esetén annak jogszerűségét így kevéssé tudja alátámasztani, míg a tudomásulvétel esetén fennáll annak a veszélye, hogy az időközben bekövetkezett változások miatt utóbb áll elő tiltásra okot adó körülmény.

### **Egyebek**

Az általam vizsgált ügyek közül előtaláltam olyat, amelyben a bíróság a rendőrség végzését az adott ügyhöz (17.Kpk.46.435/2014.) kapcsolódóan két alkalommal is hatályon kívül helyezte és új eljárást rendelt el. Ezen eljárásjogi lehetőséget vélekedésem szerint a Gytv. 9.§ (2) bekezdése nem teszi lehetővé.

A 9.§ (2) bekezdése kétirányú döntésformát ismer

- a) kérelmek helytadás esetén a határozat hatályon kívül helyezése,
- b) ellenkező esetben a kérelem elutasítása.

Minthogy egyéb változat nincs, így a speciális rendelkezésekből fakadóan (vö. választási eljárás) új eljárás elrendelése, függetlenül a tényállás tisztázatlan voltától, nem történhet meg, azaz a bíróságnak a jogvitában véglegesen állást kell foglalnia jogerősen lezárva azt.

Végezetül rámutatnék a 9.§ (2) bekezdésében megjelenő anakronizmusra, amely népi ülnökök közreműködését írja elő e speciális eljárásban. 1990-ben a jogalkotó vélhetően szükségét érezte a Gytv. hatálya alá tartozó ügyekben a laikus elem bevonásának, azonban azóta 25 év telt el, és nem csak az élethelyzetek, hanem eljárásjogunk is jelentős változáson ment keresztül, elég, ha csak arra utalok, hogy a „népi” jelzöt már nem ismeri. Az ülnökrendszer fenntartását szükségtelennek tartom, de annál inkább szükségét látom – az ügyek jellegére, az eljárás sommás voltára is tekintettel – a szaktanácsban történő ítélkezést.

### **A jövőt illető, az elemzésből levonható következtetések**

A gyülekezési joggal kapcsolatosan az elmúlt több mint negyedszázad alatt számtalan bírósági, alkotmánybírósági, európai bírósági döntés született, de ombudsmani jelentések is foglalkoztak e témakörrel. A 25 év felszínre hozta a hiányosságokat, az alkalmazás bizonytalanságait. Mindezek mind egy irányba, a gyülekezési joggal kapcsolatos rendelkezések újrászabályozása felé mutatnak.

**1.** Elsődleges javaslatom tehát egy a bírói döntésekben is megtestesülő gyakorlatot visszatükröző új gyülekezési törvény megalkotása.

Amennyiben erre nem kerül sor, úgy mindenképpen szükségét látom a következő változtatásoknak:

**2.** A rendezvény legkorábbi bejelentése időpontjának törvényi szintű rögzítése (pl. a tervezet időpont előtt egy hónappal). Ennek haszna kettős lenne. Egyrészt az időbeli korlát szűkre szabná annak lehetőségét, hogy a közterület jogi jellege megváltozzon, vagy egyéb olyan akadály álljon elő, amely a gyülekezési jog gyakorlását szükségképpen korlátozza.

Másrésről nem kellene felülről a bejelentés tudomásul vételét, mint atipikus aktust, hiszen a visszavonás és a rendezvény megtiltásának igénye nem, vagy csak igen szűkre szabottan merülhetne fel.

Megítélésem szerint amennyiben a tudomásulvétel is határozati formában történne, az valóban kezelhetővé tennie az időközben bekövetkezett változásokat, de a rendőrségre is többletterheket és költséget róna.

Ezen túlmenően a tudomásulvétel határozati formában történő megjelenítése, illetve az ehhez kapcsolódó esetleges visszavonás következményei az amúgy is mindig megjelenő politikai felhangok teljesítését és a döntést meghozó hatóságokra és bíróságra gyakorlott nyomást fokoznák.

Nem vitás azonban az, hogy szükséges az időközben bekövetkezett közterületet érintő jogi jelleg, valamint a közterület-használati engedély szabályainak a gyülekezési jogra vonatkozó előírásokat történő összhangba hozása.

**3.** Célszerű a gyülekezési törvényben rögzíteni az érdemi vizsgálat nélküli elutasító döntés kizártságát. Az érdemi döntés meghozatalának kötelezettsége a jogvita hatékony, gyors, időszerű, megnyugtató lezárását és ezen keresztül a gyülekezés, mint alkotmányos alapérték védelmét szolgálná.

**4.** Megfontolandó a gyülekezés megtilthatósága esetköreinek újraszabályozása, különös tekintettel az Alkotmánybíróság 30/2015. (X.15.) AB határozatában foglaltakra is. A szabályozásnak úgy kellene történnie, hogy a jogalkotó a sokszor a jogalkalmazóra rótt szükségességi tesztet már a normaszövegben végezze el.

Érdemes újragondolni az időhatárok nélkül megtartani kívánt rendezvények problematikáját, a tiltás törvényi szintű kimondását.

**5.** A gyülekezési jog, mint a demokrácia ékkövéjét jelentő alapérték fontosságát hangsúlyozva, célszerű a bírósági hatáskört a jövőben létrehozandó felsőbíróságra telepíteni, amely ekként az elbírálásra kizárólagos illetékességet is teremtene, de maga után vonná a jelenlegi „népi” ülnök rendszer megszüntetését, és a szaktanácsban történő eljárás kötelezettségét.

A tiszta és a gyakorlatot is figyelembe vevő új szabályrendszer megalkotása kiszűrné a jogalkalmazási bizonytalanságokat, problémákat. Egyértelművé tenné a bejelentő, valamint az elbírálásra jogosult szervek jogait és kötelezettségeit, könnyebbé tenné a túlfokozott érzelmek kezelését és az alapjog gyakorlásával vagy annak megtiltásával kapcsolatos politikai felhangok kivédését.

A gyülekezési joggal kapcsolatos vadhajtásokat a bírói gyakorlat sem tudta mindig kezelni. Azonban az kiemelendő, hogy a bírói döntések alpmércéje minden esetben a kiemelt jelentőségű alapjog lehető legkisebb mértékű korlátozásának kimondása, és ezzel egyidejűleg gyülekezési jog minél szélesebb körű biztosítása és annak védelme volt.

## 1. számú melléklet

Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

### 17.Kpk.45.691/2013/2.

A rendőrség Ket. 30.§ c) pontjára alapozottan, mint nyilvánvalóan lehetetlen célra irányulót, érdemi vizsgálat nélkül végzés nélkül elutasította a kérelmező azon bejelentését, amely lényegében azonos időpontban egy korábban tudomásul vett gyülekezésre való bejelentéssel azonos helyszínen került volna megtartásra.

A bíróság a kérelmező felülvizsgálati kérelmét elutasította, arra hivatkozással, hogy a Gytv. szabályai szerint érdemben felülvizsgálandó határozatnak minősül, függetlenül annak formájától, de függetlenül attól is, hogy az elutasítás alapja a Ket. A bíróság a helyszín (park) méretét az ott elhelyezett műtárgyakat a bejelentésben szereplő létszámot vizsgálva arra az álláspontra jutott, hogy a két rendezvény összeülése szükségképpen egymás jelentős zavarásával járna. Az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatára és az Alaptörvény rendelkezéseire hivatkozva megállapította, hogy jelen esetben gyülekezési szabadság áll szemben gyülekezési szabadsággal, ezért el kell dönteni, hogy melyik élvez elsőbbséget, mert a kettő azonos helyen és időben a tervezett létszámmal nem gyakorolható.

Arra az álláspontra helyezkedett, hogy a kérelmezett helyes egyensúlyt állított fel a gyülekezési jogokat gyakorolni kívánó két csoport érdekei között. A kérelmező gyülekezési joga csak az adott helyre és időre vonatkozóan szenvedett korlátozást, amely nem minősül aránytalan beavatkozásnak az elérendő célhoz, ugyanakkor bejelentése a konkrét esetben nyilvánvalóan lehetetlen célra irányult.

### 18.Kpk.46.072/2014.

A rendőrség a Ket. 30.§ c) pontja alapján a Budapest egy köburkolatú részén tartandó rendezvény érintő bejelentést érdemi vizsgálat nélkül elutasította azzal, hogy az időhatárok nélküli, életvitelszerűen megtartott rendezvények túllépik a véleménynyilvánítási szabadság eléréséhez szükséges kereteket. A megismételt eljárás keretében a kérelmezett végzéssel az eljárást megszüntette, azzal az indoklással, hogy az időhatárok nélküli életvitelszerűen megtartott rendezvények túllépik a véleménynyilvánítás szabadság eléréséhez szükséges kereteket, eszközöket. A rendezvény életvitelszerű, vagy a gyülekezéstől eltérő célú ott tartózkodással – a gyülekezési minőség elvesztése nélkül – nem intézményesülhet.

A bíróság a végzést megsemmisítette, és a kérelmezettet új eljárásra kötelezte azzal az indoklással, hogy a Gytv. 8.§ (1) bekezdésében foglalt gyülekezésjogi szempontú vizsgálatot általános jogszabályi hivatkozások nem helyettesítik. A bíróság korábbi végzésének iránymutatása mentén a mérlegelés szempontjainak részleges rögzítésével azok egymásra vonatkoztatott értelmezésével, és annak megjelölésével kellett volna vizsgálni, mely szempontoknak milyen jelentőséget tulajdonít. Az Alaptörvény és a Gytv. nem tiltja a gyülekezésnek az olyan formáját, amely nem pusztán egy napra szól, hanem a politikai vélemény ismételt folyamatos kinyilvánításával ideiglenes de hosszabb ideig tartó jelenléttel kíván nyomatékot adni a politikai folyamatokkal kapcsolatos kritikájának, vagy éppen az azzal való egyetértésének. A kérelmezett az életvitelszerű közterület használatot nem igazolta, ahogyan az sem, hogy a gyűlésnek a bejelentésben foglalt megvalósítási módja mások jogainak és szabadságának az aránytalan sérelmével járnak. A megismételt eljárásra

vonatkozóan előírta, hogy a bejelentést a Gytv. 8.§ (1) bekezdése szerinti szempontok szerinti szempontok szerint érdemben kell elbírálni azt tudomásulvéve vagy megtiltva.

### **27.Kpk.45.251/2013.**

A rendőrség a bejelentést a Ket. 30.§ b) pontja alapján érdemi vizsgálat nélkül végzésével elutasította. A bejelentés egy már közúton folyamatosan zajló rendezvény továbbfolytatására irányult. Az indok szerint az időhatárok nélküli életvitelszerűen megtartott rendezvények túllépik a véleménynyilvánítási szabadság eléréséhez szükséges kereteket, eszközöket, ezért nem sorolhatók a Gytv. által szabályzott véleménynyilvánítási szabadság körébe, azaz nem tartoznak a Gytv. hatálya alá.

A bíróság végzésével a kérelmezett döntését hatályon kívül helyezte. Indoklásában arra hivatkozott, hogy a bejelentés beérkezésétől számított 48 órán belül lehet megtiltani a rendezvény megtartását, a végzésben a bíróság tájékoztatta a kérelmezőt a Gytv. 9.§ (3) bekezdéséről, amely értelmében a rendezvény megtartásának tervezett új időpontjáról a szervezőnek a bejelentést elbíráló rendőrséget 24 órával a rendezvény megtartását megelőzően tájékoztatni kell, tekintve, hogy a bíróság a határozatot a rendezvény bejelentésben megjelölt időpontját követően helyezte hatályon kívül.

### **20.Kpk.45.258/2013.**

A kérelmező a rendezvényt a Ket. 30.§ b) pontjára alapozottan érdemi vizsgálat nélkül elutasította, figyelemmel a Terrorrelhárítási Központ (a továbbiakban: TEK) személyi és létesítménybiztosítás intézkedésére, amely az Rtv. 46.§ a) és d) pontja alkalmazásával elrendelte az intézkedés által kijelölt közterületrész lezárását meghatározott ideig. A gyülekezési jog fogalmilag kizárólag közterületen gyakorolható, mivel a bejelentéssel érintett terület jelen esetben nem minősül közterületnek, így nem tartozik a Gytv. hatálya alá, hiszen mindenki számára korlátozás nélkül nem vehető igénybe.

A bíróság a végzést hatályon kívül helyezte, egyrészt érdemben felülvizsgálható határozatnak minősítve a döntést, másrészt arra utalva, hogy a TEK által elrendelt létesítménybiztosítás intézkedés indoka nem került részletezésre, arról nem adott a döntés számot hogy a védett személy és létesítmény biztonsága valóban megköveteli-e a lezárást, az oda való belépés megakadályozását. A korlátozás akkor felel meg az Alaptörvénynek ha az feltétlenül elkerülhetetlenül szükséges valamely alapvető jog érvényesülése, vagy alkotmányos érték védelme érdekében. A döntés meghozatalakor a rendezvény rendkívüli kis létszámára, annak rövid tartalmára is figyelemmel volt. A gyülekezési jog korlátozása illetve annak arányos volta bizonyításra, igazolásra nem került.

### **17.Kpk.46.182/2014.**

A rendőrség érdemi vizsgálat nélkül, a Ket. 30.§ c) pontjára alapított érdemi vizsgálat nélkül utasította el a bejelentést arra hivatkozással, hogy a gyülekezéssel egy időpontban a demonstrációval szemközti területen több ezer fős rendezvényre a demonstráció és annak kellei a kijelölt kiürítési és menekítés útvonalon helyezkednek el, így a korábban bejelentett fesztivál helyszínének kiürítése és a résztvevők kimenekítése nehézségekbe ütközne.

A bíróság végzésével a döntést hatályon kívül helyezte, rámutatva, hogy a kérelmezett végzésében foglaltakkal szemben a megjelölt kiürítés iránt nem kizárólagos, hanem csak egyik a három közül, a bejelentett létszám (5-10) irreálisan csekély számú csoport ahhoz,

hogy az esetleg kiürítést akadályozza. Felhívta végezetül a figyelmet arra, amennyiben a gyülekezés meghozataláig okafogyottá vált, és a kérelmező mégis pótolni kívánna a bejelentett rendezvény tartását, így erről a Gytv. 9.§ (3) bekezdése értelmében a rendezvény megtartását megelőző 24 órával a kérelmezettet tájékoztatnia kell.

#### **17.Kpk.46.435/2014.**

A rendőrség a kérelmezővel történt egyeztetést követően a Ket. 30.§ c) pontjára alapított megismételt eljárást követően érdemi vizsgálat nélkül utasította el a kérelmet, annak nyilvánvalóan lehetetlen célra irányult volta miatt ugyanis a tárgyidőszakban állami szervezésű ünnepi rendezvény kerül a bejelentett helyszínen lebonyolításra. Az érintett teljes terület igénybevétele nélkülözhetetlen, tehát a rendezvények egyidejű megtartásra fizikailag nem lehetséges.

A bíróság döntésével a végzést hatályon kívül helyezte, és a kérelmezettet új eljárásra kötelezte, azzal az indoklással, hogy a korábban előírt érdemi vizsgálat (a térrendezési vázrajz) karácsonyi installációk (gyülekezés nagysága, létszáma, a szükségesség arányosság vizsgálata) elmaradt, ezért megalapozott döntés nem volt hozható, az új eljárásra kötelezés oka pedig az volt, hogy a bejelentéssel érintett időszak még nem múlt el.

#### **27.Kpk.45.265/2013.**

A rendőrség a Ket. 30.§ b) pontjára hivatkozva érdemi vizsgálat nélkül elutasította a kérelmező azon bejelentését, amely gyorsreagálású figyelemfelhívó tiltakozás megjelölésére irányult. Az elutasítás indoka az Rtv. 46.§ a) és d) pontjaira alapozott utalásra történt azzal, hogy a TEK személyi- és létesítménybiztosítás intézkedés keretében elrendelte a rendezvényvel érintett terület lezárását, így az elveszítette közterület jellegét.

A bíróság a kérelmezett végzését hatályon kívül helyezte, azzal az indoklással, hogy a döntésben hivatkozott indok nem következett be, az adott közterület a TEK által megjelölt intézkedés alapján nem vált magánterületté. A személyi- és létesítménybiztosítási intézkedés mindösszesen azt jelenti, hogy érintett területen fokozott rendőri jelenlétre lehet számítani, de az esetek többségében a hermetikus területlezárás nem következik abból. Hangsúlyozta, hogy a Gytv. a bejelentett rendezvények között nem tesz különbséget, azonban amennyiben a rendezvény célja közérdek, a jogalkalmazóknak fokozott figyelemmel kell eljárniuk az alkotmányos alapjog esetleges korlátozásakor.

#### **17.Kpk.45.743/2013/2.**

A kérelmezett a Ket. 30.§ b) pontjára alapozottan érdemi vizsgálat nélkül elutasította azon rendezvény iránti bejelentést, amely a miniszterelnök lakásával szemközti járdán történő rendezvény megtartására irányult. Az indok ebben az esetben is a TEK személyi- és létesítménybiztosítási intézkedése volt azzal, hogy az Rtv. 46.§ (1) bekezdése alapján elrendelt intézkedés következtében az adott közterület nem vehető korlátozás nélkül igénybe mindenki számára, ezért a Gytv. 15.§ a) pontja értelmében nem minősül közterületnek.

A bíróság a végzést hatályon kívül helyezte, azzal, hogy a kérelmezett semmilyen indokát nem adta annak, miszerint a védett személy biztosítására miért nem vettek igénybe enyhébb korlátozó eszközt a gyülekezési jog korlátozásához kapcsolódóan. A TEK felsorolásból nem derül ki a lehetséges alternatívák, mint egyébként legitim cél elérése érdekében miként kerültek mérlegelésre, azaz a kérelmezett által adott indokok, sem relevánsak, sem elegendőek

nem voltak. A bíróság végezetül utalt arra, hogy jelen végzéssel tudomásul vettnek minősülő gyülekezéssel szemben a TEK sem tehet mást, mint a bejelentésben megjelölt helyszínre a résztvevőket beengedi, ügyelve a rendbontás kizárására.

### **27.Kpk.45.920/2013.**

Az adott döntés a 17.Kpk.45.743/2013. számú ügyben kifejtettekkel azonos volt.

### **20.K.45.887/2014/2.**

A kérelmező a család hagyományos értékeit népszerűsítő rendezvény iránt tett bejelentést. A rendőrség a rendezvény megtartását betiltotta, azzal, hogy hosszú évekre visszamenőleg a terület része azon útvonalnak, ahol olyan természetes személyek ünnepére, felvonulására kerül sor, akik nyíltan vallanak szexuális identitásukról. A helyszín és az időpont megválasztásának joga korlátozható, utalt azon korábbi bírósági döntésekre, mely szerint a legitim cél, mások jogainak védelme, a demokratikus társadalomban fennálló szükségesség vizsgálata körében a szűkebb értelemben vett arányossági vizsgálat során kell súlyozni a releváns arányossági tényezőket, és helyes egyensúlyt kell teremteni az egymással konkuráló (jelen esetben azt két ellentétes csoport gyülekezési joga) között. Az adott helyszínre és időpontra konkuráló bejelentések közül a korábbi időpontban bejelentett rendezvény objektív akadályát jelenti mások gyülekezési joga gyakorlásának, a már lefoglalt közterületre újabb rendezvény nem szervezhető rá.

A bíróság a kérelmezett végzését hatályon kívül helyezte. Indoklásában rámutatott, a Gytv. alapján nem eldönthető, melyik demonstráció élvez elsőbbséget, illetve az időbeli korábbi bejelentés elsőbbséget élvez-e. A Ket. mögöttes szabályként való alkalmazhatóságára tekintettel a bejelentés tárgyát képező rendezvény objektív lehetőségének vizsgálata körében azonban megállapítható az elsőbbség, és korlátozható a gyülekezési szabadság mint nem abszolút alapjog. A bíróság részletesen elemezte a két rendezvény összeérését, az érintett terület nagyságát, a rendezvények időtartamát, és felhívta a figyelmet a Gytv. 2.§ (3) bekezdésében foglaltakra a demonstráció esetleges jogellenessége esetére. Hangsúlyozta, hogy a kérelmezett határozat gyakorlatilag konkrét érvelést, számszaki adatokat nem tartalmaz, ez pedig önmagában olyan jogszabálysértés, amely a végzés hatályon kívül helyezését teszi indokolttá. A közigazgatási iratok között nem lelhető fel olyan egyeztetési jegyzőkönyv, amely az érintettek között a jogszabályoknak megfelelően készült volna. Ekként a tiltó határozat kellőképpen nem tisztázott, tényállás alapul lévén a kérelmezett meg sem próbálta megoldani a helyzetet.

### **27.Kpk.45.398/2013.**

A kérelmező 2013. április 5. napján 20 óra 23 perckor bejelentett rendezvénye megtartását a kérelmező egyeztető tárgyalását követően 2013. április 19. napján kelt határozatával megtiltotta.

A bíróság végzésével a határozatot hatályon kívül helyezte, utalva arra, hogy a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen vagy időben való megtartását a Gytv. 8.§ (1) bekezdés értelmében a rendőrség a hatósághoz való beérkezéstől számított 48 órán belül tilthatja meg. E határidő anyagi jogi természetű, az a kérelmezett részére nyitva álló azon időtartam, amely alatt a bejelentésben megjelölt helyszínen vagy időben való rendezvénymegtartást megtilthatja. Amennyiben erre nem kerül sor, azt tudomásulvettnek kell tekinteni, azt követően e kapcsán tiltóhatározat már nem hozható. A kérelmezetti előadás kapcsán utalt arra,

hogy a Ket. 97.§ (3) bekezdése a közigazgatási döntés hivatalbóli felülvizsgálatáról rendelkezik, a Ket. IV. fejezete pedig hatósági döntésként kizárólag határozatot és végzést említ. Következésképpen a Gytv. szerinti tudomásulvétel Ket. szerinti döntésnek nem minősíthető, így annak saját hatáskörben történő felülvizsgálata kizárt.

Noha a bíróság döntését érdemben a korábban említettekre alapította, kifejtette azt is, hogy a Gytv. 7.§-a pontosan meghatározza mit kell az írásbeli bejelentésnek tartalmaznia, illetve ezt követően milyen módon és keretek között kell a rendőri feladatokról a rendőrséggel egyeztetni. A Gytv. 2.§ (3) bekezdésében foglaltak megsértése pedig az oszlatás alapjául szolgálhatnak. A rendezvény megtiltásául nem.

### **27.Kpk.45.251/2013.**

Ugyanaz mint a 27.Kpk.45.398/2013.

### **Kpk.45.041/2014.**

A rendőrség a Gytv. 2.§ (3) bekezdésében foglaltakra figyelemmel tiltotta meg határozatával a rendezvény bejelentésben megjelölt helyszínben és időpontban történő megtartását, azzal, hogy a bejelentésben megjelölt program olyan mértékben szélsőséges nézeteket tartalmaz, amely kétséget kizáróan alkalmas arra, hogy mások emberi méltóságát sértse, melyből kifolyólag fennáll a veszélye annak, hogy a tárgyi rendezvényen szélsőjobboldali náci eszmék terjesztésére kerüljön sor, amely sérti egyebek mellett a II. világháborúban érintett áldozatok emlékét, és a jelenleg is élő hozzátartozók személyhez fűződő jogait, emberi méltóságát.

A bíróság végzésével felülvizsgálati kérelmet elutasította, indoklásában a vonatkozó jogszabályok mellett részletesen elemezte az Alkotmánybíróság egyes döntését, összefoglalóan megállapítva, hogy a szélsőjobboldali náci eszmék terjesztésére kerül sor, amely a határozatban foglaltakat megalapozottá teszik. Azaz az Alaptörvény 9. cikkében foglaltak mentén figyelemmel a Gytv. 2.§ (3) bekezdésére, jogszerű volt a rendezvény megtiltása.

### **Kpk.46.022/2013.**

A rendőrség,miután a BRFK Közlekedésrendészeti Főosztály szakvéleményét beszerezte, megvizsgálta a közlekedési útvonalak forgalmát, az érintett tömegközlekedési eszközöket, az utasforgalmi adatokat, az épített útvonalak mértékadó gépjármű-forgalmát, megállapította, hogy a kérelmező által megjelölt útvonalon és módon a tömegközlekedési és közúti járműforgalom ellehetetlenítése a térség közlekedésére rendkívül nagy mértékben kedvezőtlen befolyással lenne, a közlekedési útvonalak elterelése más útvonalon nem lehetséges, ezért határozatával a rendezvény megtartását megtiltotta.

A bíróság a felülvizsgálati kérelmet elutasította, rámutatva, hogy a tárgyi rendezvény megtartása két alapjogot (a demonstrálók gyülekezése és véleménynyilvánítási jogát), másik oldalról pedig a közlekedők mozgásszabadságát, helyváltoztatáshoz való jogát érinti. A tárgyi ügyben az előbbi jog aránytalanul és szükségtelenül korlátozza a helyszínen élő közlekedő dolgozó rendezvénnyel érintett személyek helyváltoztatáshoz, mozgásszabadsághoz való jogát. A végzésben egyezően a határozatban foglaltakkal részletesen elemzésre került a rendezvény érintett útvonalra gyakorolt hatása mind a gépjármű, mind a személyi forgalmat érintően. A bíróság figyelembe vette azt is, hogy a kérelmező nem jelölte meg pontosan, hogy az egyes helyszíneken tartandó napirendi pontokban pontosan mennyi időt vesznek igénybe,

azok mettől meddig tartanak, ami azt eredményezi, hogy az egyes útlezárások előre ki nem számítható módon és feltehetően a rendezvény egyes napirendi pontjaihoz ténylegesen szükségesnél hosszabb időre kerülne sor, ami szintén alátámasztja, hogy a tárgyi demonstráció keretében gyakorolni kívánt gyülekezési jog aránytalanul korlátozza mások jogait. Hangsúlyozta azt is, hogy a kérelmező kifejezetten elzárkózott az egyeztetéstől, amely okán a Gytv. 8.§ (1) bekezdése szerinti tiltóokok vizsgálata gyakorlatilag lehetetlenné vált. A bíróság kiemelte azt is, hogy az egyéb rendezvényekre történő hivatkozás a jelen ügy eldöntése szempontjából irrelevnás.

### **27.Kpk.45.810/2014.**

A kérelmező a Kúria Polgári – Gazdasági Jogegységi Tanács eljárása kapcsán kívánt a Kúria előtti épület előtt rendezvényt tartani, amelyet a kérelmezett a Gytv. 8.§ (1) bekezdésén alapozottan megtiltott, arra utalva, hogy a rendezvény a bíróság zavartalan működésének súlyos veszélyeztetésére alkalmas. Indoklásában hivatkozott a Kúria Elnökhelyettesének azon tájékoztatását, mely szerint minden olyan demonstráció, amely arra irányul, hogy egy konkrét ügyet éppen tárgyaló bíróságra nyomást gyakoroljon, és az ügy kimenetelét befolyásolja, az a bíróság működését súlyosan zavarja. A bejelentésből megállapítható, hogy a demonstrálók az épülettel szemközt hangosítással kívánják gyakorolni gyülekezési jogukat, márpedig a rendezvény ily módon történő megtartása egyértelműen és súlyosan kihat a tárgyalásvezetésre, az kétséget kizáróan alkalmas nyomásgyakorlásra.

A bíróság a felülvizsgálati kérelmet elutasította, rámutatva, hogy a kérelmezett a tényállás-tisztázási kötelezettségének eleget tett, amikor megállapította, hogy a bejelentett rendezvény a bíróság működését súlyosan veszélyeztetni. Ezt a Kúria Elnökhelyettesének nyilatkozata kétségkívül alátámasztotta. Elegendő indoknak tartotta mindezt, és hangsúlyozta azt is, hogy a Gytv. 8.§ (1) bekezdése körében kizárólag ennek a vizsgálata tartozik a rendőrhatalóság hatáskörébe, illetőleg éppen akkor járt volna el jogszabálysértő módon, ha egyéb szempontokat is vizsgálat tárgyává tesz a Gytv. 8.§ (1) bekezdésében foglaltakon túl.

Bár egyeztetésre a kérelmező és a kérelmezett között nem került sor, azonban erre vonatkozó kötelező jogszabályi előírás nincs. A tárgyi rendezvénynek mind a helyszínen, mind annak időpontja rendkívüli jelentőséggel bír, mint ahogy arra éppen a kérelmező hivatkozott. Az egyeztetésnek nem lehet az a célja, hogy a bejelentő a rendőrséget meggyőzze arról, miszerint valamely tiltási ok mégsem áll fenn. Az a körülmény pedig, hogy a kérelmező egyéb bejelentéseit a kérelmezett korábban tudomásul vette, a tárgyi rendezvény kapcsán nem vehető figyelembe.

### **20.Kpk.45.353/2013.**

A kérelmező tavaszi motoros évadnyitó felvonulásra vonatkozóan tett bejelentést, megjelölve annak útvonalát. A rendőrség a rendezvény megtartását megtiltotta, azt hangsúlyozva, hogy a rendőrségnek kettős feladata van a gyülekezési jog kapcsán, egyrészt biztosítani kell a bejelentett és meg nem tiltott rendezvényeknek a bejelentésben foglaltaknak megvalósíthatóságát, másrészt pedig biztosítani kell a rendezvényen részt nem vevők jogait is. A gyülekezési jog nem korlátozhatatlan jog, a határozattal érintett rendezvény megtartásával egy napon olyan rendezvényre kerül sor a kérelmező által megjelölt útvonal egy részén, amely a II. világháború áldozataira emlékezik. Továbbá olyan épületet érint amely egy magyarországi közösség kiemelkedő jelentőségű szimbóluma.

A határozat elleni felülvizsgálati kérelmet a bíróság elutasította, hivatkozva egyebek mellett arra, hogy a tervezett demonstráció sérti, illetve sértheti mások emberi méltóságát, e körülmény mérlegelése pedig a kérelmezetti határozatban szerepel.

### **5.Kpk.45.139/2014.**

Ugyanaz mint a 20.Kpk.45.353/2013.

### **2. melléklet**

#### **Döntésekben hivatkozott, valamint az elemzés során figyelembe vett jogszabályok**

- Alkotmány,
- Alaptörvény,
- a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.)
- a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (Gytv.),
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.), -
- a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.),
- a Pp. módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény,
- az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Emberi Jogok Európai egyezménye (Római egyezmény),
- az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán 1966. december 16-án elfogadott polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya, melyet kihirdetett az 1976. évi 8. tvr. ( Egyezségokmány),
- a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény,
- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény,
- a párizsi békeszerződés becikkelyezése tárgyában meghozott 1947. évi XVIII. törvény,
- 1/2009. közigazgatási jogegységi határozat,
- 2/2011. (V.9.) KK vélemény,
- a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX.22.) BM rendelet,
- a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V.14.) BM rendelet,
- Emberi Jogok Európai Bírósága, Patyi és mások kontra Magyarország (5529/05. 2008. X. 7.),
- Emberi Jogok Európai Bírósága Berladir és mások kontra Oroszország 34202/06. 2012. VII.10.,
- Öllinger kontra Ausztria 76900/01. 2006.VI.29.
- Ezelin kontra Franciaország (1991.ECHR. 29.11800/85.),
- 30/1992. (V.26.) AB határozat,
- 17/1992. (III.30.) AB határozat,
- 55/2001. (XI.29.) AB határozat,
- 2/2007. (I.24.) AB határozat,
- 4/2007. (II.19.) AB határozat,
- 75/2008. (V.29.) AB határozat,
- 67/2009. (VI.19.) AB határozat,
- IV/2878-25/2013. (2013. II. 12.) AB határozat,
- 3/2013. (II.14.) AB határozat,
- IV/2013. (II.13.) AB határozat.

\*\*\*

## A gyülekezési szabadság védelme az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában

Dr. Dudás Dóra Virág

### 1. A vonatkozó joggyakorlat általában

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: Egyezmény) 11. cikke által védett gyülekezési szabadság az Egyezmény rendszerében azon 8-11. cikkek szerinti minősített (*qualified*) jogok közé tartozik, amelyek esetében az adott cikk első bekezdése határozza meg a jog tartalmát, a második bekezdés pedig a korlátozhatóság feltételeit.

A 11. cikk első bekezdése szerint a gyülekezés szabadsága csak a békés (tehát nem erőszakos) gyülekezésekre terjed ki. A 17. cikk továbbá kiveszi az Egyezmény védelmi köréből mindazokat az eseteket, amikor a jog gyakorlására visszaélészerűen, az Egyezmény által védett valamely más jog vagy szabadság megsértése céljából kerül sor. Cél vagy tartalom szerinti korlátozás egyébként nincsen, a mások számára zavaró vagy sérelmes gyülekezések is élvezik az Egyezmény védelmét.<sup>103</sup>

A 17. cikk második bekezdése három együttes feltételtől teszi függővé az Egyezmény által védett – vagyis a békésen megtartott és nem kifejezetten mások jogainak megsértésére irányuló – gyülekezés korlátozhatóságát.

Az első korlátozási kritérium a „jogszerűség”<sup>104</sup> (*lawfulness/legality*), vagyis az, hogy legyen a hazai (vagy esetleg nemzetközi) jogban egy olyan közzétett és egyértelmű jogszabályi rendelkezés, amely megalapozza a korlátozást.<sup>105</sup> Általánosabb vagy homályosabb jogi szabályozás esetén az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) megelégszik azzal is, ha „világos és bőséges” bírósági joggyakorlat és „terjedelmes” jogtudományi kommentár teszi egyértelművé a jogkövetők számára a releváns norma tartalmát.<sup>106</sup> Amennyiben azonban nem teljesül a jogszerűség követelménye, a Bíróság nem folytatja a vizsgálatot, hanem már ezen a ponton megállapítja az Egyezmény sérelmét.<sup>107</sup>

A gyülekezési szabadság korlátozásának második feltétele, hogy a 11. cikk második bekezdésében tételesen felsorolt valamely „legitim cél” (*legitimate aim*) szolgáljon a hazai jog szerint egyébként jogszerű korlátozás. Ezek szerint tehát csak zavargás vagy bűnözés megakadályozása, nemzetbiztonság, közbiztonság, közegészség vagy erkölcsök védelme, illetőleg mások jogainak és szabadságainak védelme fogadható el a korlátozás céljaként.<sup>108</sup> Ezzel azonban nincsen probléma a gyakorlatban, mert önkényesség híján szinte valamennyi előforduló korlátozás besorolható valamelyik fenti kategóriába, önkényességnek teret engedő jogi szabályozás esetében pedig a Bíróság gyakorlata értelmében már a jogszerűség feltétele sem teljesül. Legitim cél hiánya miatt tehát a Bíróság nem szokta megállapítani a 11. cikk

103 Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria, nos. 29221/95 and 29225/95, §§ 85-86, ECHR 2001-IX; Bukta and Others v. Hungary, no. 25691/04, § 37, ECHR 2007-III

104 Az Egyezmény 11. cikkében szereplő „*prescribed by law*” kifejezés „törvényben meghatározott” magyar nyelvű fordítása megtévesztő, mert azt a téves látszatot kelti, mintha az Egyezmény értelmében csak törvényi szintű normával lehetne lehetővé tenni a korlátozást. Ennél a Bíróság gyakorlata megengedőbb, bár az alapvető jogok jelentősége nemzeti jogrendszerünkben az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében törvényi szintű szabályozást kíván.

105 Bachowski v. Poland (dec.), no. 32463/06, §§ 70-71 ECHR 2010 (extracts)

106 Markt Intern Verlag GmbH and Klaus Beermann v. Germany, 20 November 1989, § 30, Series A no. 165

107 Baczkowski, § 72

108 Sidiropoulos and Others v. Greece, 10 July 1998, § 38, Reports of Judgments and Decisions 1998-IV

sérelmét.

A korlátozás harmadik és egyben legkomplexebb feltétele a „demokratikus társadalomban fennálló szükségesség” (*necessity in a democratic society*). Egy korlátozás igazolásához tehát nem elég, ha az jogszabályon alapul és legitim célt szolgál, hanem az is kell, hogy kifejezetten szükség legyen rá egy demokratikus társadalomban. Az Egyezmény által valamennyi részes államban érvényesülni feltételezett demokrácia elv azt jelenti, hogy az illetékes hatóságoknak és bíróságoknak a „pluralizmus, tolerancia és széles látókörűség”<sup>109</sup> követelménye alapján, „semleges, pártatlan” hozzáállással kell az ügyeket elbírálni.<sup>110</sup> A demokratikus társadalomban fennálló szükségesség vizsgálata pedig magában foglal két egymást követő tesztet: (1) a szükségesség vizsgálatát és (2) az arányosság vizsgálatát.

A *szükségesség* vizsgálata „nyomós társadalmi szükséglet” (*pressing social need*) azonosítására irányul, és két altesztből áll: a *racionalitás* tesztjéből és a *legenyhébb korlátozási alternatíva* tesztjéből. A racionalitás tesztje arra a kérdésre keresi a választ, hogy a korlátozó aktus (döntés, intézkedés) egyáltalán alkalmas-e a korlátozás indokaként megjelölt cél elérésére. Ennek hiányában ugyanis nem mondhatjuk, hogy az adott cél eléréséhez szükség van az adott korlátozásra. A legenyhébb korlátozási alternatíva tesztje pedig azt vizsgálja, hogy a lehető legenyhébb eszközt választották-e a kívánt cél eléréséhez, vagy lehetőség lett volna enyhébb, kisebb mértékű beavatkozást jelentő, kevésbé kényszerítő eszköz igénybevételére is. Az enyhébb alternatíva lehetőségét azonban csak akkor kell vizsgálni, ha szűk az állam mérlegelési mozgástere (*margin of appreciation*) az adott jog vonatkozásában (ilyen például a politikai vagy egyéb közügyet érintő véleménynyilvánítás célját szolgáló gyülekezés). A Bíróság továbbá nem mindig végzi el a szükségességi tesztet, hanem egyből az arányossági tesztre ugrik, illetve olykor a szükségességi és az arányossági teszt elemei egymásba vegyülnek a döntéseiben.

Az *arányossági* teszt az „elérendő célhoz mért arányosságot” (*proportionality to the legitimate aim pursued*) vizsgálja, ami valójában az egymással ütköző jogok és érdekek közötti „helyes egyensúly” (*fair balance*) felállítását jelenti. Ehhez a Bíróság először számba veszi az arányossági tényezőket, vagyis mindazokat az érveket, amelyek az egyes jogok és érdekek mellett szólnak. Ezek az érvek lehetnek elsődleges, vagyis szorosan az ügy tényállásához tartozó tények és szempontok. Lehetnek azonban másodlagos, általánosabb szempontok is, úgy mint a védett jog természete (abszolút, erős, minősített vagy gyenge jog), a korlátozott tevékenység természete (fontossága a demokrácia vagy az egyéni önazonosság szempontjából), a korlátozás céljának fontossága (pl. gyermekvédelem), a környező körülmények (történelmi helyzet, tradíciók, helyi jellegzetességek), a szakértelem (a helyi hatóságok közelségére és szakismeretére hagyatkozás), vagy az európai konszenzus (illetve annak hiánya) egy bizonyos kérdés megítélésében. Ezek a másodlagos szempontok az ún. mérlegelési mozgástér tényezők, amelyek azt modulálják, hogy a Bíróság az arányossági vizsgálat során milyen súllyal vegye figyelembe az ügghöz szorosan tartozó elsődleges arányossági tényezőket.

Szűk mérlegelési mozgástérről beszélhetünk, ha a mozgástér tényezők inkább a védett jogot támogatják, és szélesről, ha inkább a korlátozás indokoltságát erősítik. Ahol a gyülekezés célja a kérelmező 9. és 10. cikkek által védett jogainak (gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság, illetve a véleménynyilvánítás szabadsága) védelme, ott a Bíróság jellemzően szűk mozgástér enged az érintett jogoknak a kérelmező és a demokrácia – különösen ez utóbbi – számára fennálló fontosságára tekintettel. Ahol viszont ilyen jogok nem érintettek, kényes társadalmi és politikai kérdéseket érint a helyi érdekek mérlegelése, valamint nagyfokú eltérés van a nemzeti rendszerek között, jellemzően szélesebb mozgástér jár az államoknak a gyülekezési

109 *Handyside v. the United Kingdom*, 7 December 1976, § 49, Series A no. 24

110 *Barankevich v. Russia*, no. 10519/03, § 31, 26 July 2007

szabadság korlátozásában. Széles a mozgástér állami alkalmazottak („fegyveres erők, rendőrség vagy az államigazgatás tagjai”) tekintetében is, az ő esetükben ugyanis a 11. cikk második bekezdésének utolsó fordulata értelmében gyengébb az Egyezmény által biztosított védelem.<sup>111</sup> Széles továbbá a korlátozásnak engedett mérlegelési mozgástér akkor is, ha egymással ütköző magánérdekek között kell egyensúlyozni.<sup>112</sup> Szűk mérlegelési mozgástér esetén a Bíróság úgy szokott fogalmazni, hogy „világos, nyomós és különleges társadalmi szükséglet”, illetve „nagyon nyomós indok” szükséges az érintett jog korlátozásához, „csak kivételes körülmények között” lehet azt korlátozni, és szigorú felülvizsgálatot végez, illetve a leggondosabb felülvizsgálatot tartja szükségesnek. Tág mozgástér esetén viszont a Bíróság csak azt követeli meg, hogy ne sérüljön a védett jog „lényegi tartalma”, „ésszerű” legyen (illetve ne legyen nyilvánvalóan ésszerűtlen) a korlátozás, ne jelentsen „túlzott egyéni terhet” a kérelmező számára, valamint hogy hazai szinten alapos vizsgálatot és gondos mérlegelést, arányossági vizsgálatot végezzenek tisztességes eljárásban. A Bíróság mindezek tükrében azt vizsgálja, hogy szerepel-e „releváns és elegendő” indokolás a nemzeti döntésben a korlátozás igazolására. Amennyiben a nemzeti bíróság a fenti szempontoknak megfelelő alapos mérlegelést végzett, úgy a Bíróság hajlik arra, hogy elfogadja a hazai döntést annak szigorú vizsgálata nélkül, hogy minden pontjában maga is teljesen azonos módon értékelte volna-e az ügy körülményeit. Ha azonban hiányzik az arányossági teszt a hazai döntésből, úgy a Bíróság szigorúbb és alaposabb vizsgálatot végez, és nagyobb az esély az egyezményesértés megállapítására.

Meg kell említeni, hogy az Egyezmény 11. cikkéből nemcsak a második bekezdésben foglaltak szerint nem igazolható korlátozástól való tartózkodás „negatív” kötelezettsége következik, hanem az a „pozitív” kötelezettség is, hogy az állam tegyen meg minden ésszerű és megfelelő intézkedést annak érdekében, hogy biztosítsa a békés gyülekezések hatékony megvalósíthatóságát, és megvédje az ilyen gyülekezés résztvevőit az őket érő esetleges támadásoktól.<sup>113</sup>

## 2. A magyar ügyekre vonatkozó esetjog

Magyar panaszok tárgyában az Egyezmény 11. cikkével kapcsolatban nem bőséges a strasbourgi esetjog. A HUDOC adatbázisból kitűnően ezidáig mindössze hét ilyen ügyben hozott ítéletet a Bíróság. Ezek között négy tiltásos, két oszlatásos és egy szankciós ügy van.

A *bejelentéses* ügyek közül az első a *Patyi és Mások*<sup>114</sup> (2008) volt, amely a többi döntéshez hasonlóan szépen taglalja a gyülekezési ügyek során irányadó, strasbourgi Bíróság által a fentiek szerint felállított elveket. Kiemeli, miszerint a hatóságoknak bizonyos mértékig tolerálniuk kell a nem erőszakos gyülekezéseket.<sup>115</sup> Az ügy valódi érdekességét azonban az adja, hogy a Bíróság elfogadta benne előzetes tiltási okként a gyülekezéstről szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) oszlatásra vonatkozó 14. §-át, alátámasztani látszva a hasonló analógiával élő hazai bírósági döntéseket.<sup>116</sup>

A következő bejelentéses ügyben, a *Szerdahelyi*<sup>117</sup> (2012) ítéletben a Bíróság megállapította ugyan a tiltást megalapozó hazai jogszabályi rendelkezés hiányát, azonban nem azért, mert a tiltás kívül esett a Gytv. 8. § (1) bekezdése szerinti tiltó okok körén (hatáskör hiányának megállapításán alapult), hanem azért, mert utóbb az illetékes bíróság hatályon kívül helyezte

111 Vogt v. Germany, 26 September 1995, §§ 52-53, Series A no. 323

112 Chassagnou and Others v. France [GC], nos. 25088/94, 28331/95 and 28443/95, § 113, ECHR 1999-III

113 Barankevich, §§ 32-33

114 Patyi and Others v. Hungary, no. 5529/05, 7 October 2008

115 id., § 43

116 id., § 31

117 Szerdahelyi v. Hungary, no. 30385/07, 17 January 2012

azt a műveleti területté nyilvánító határozatot, amely eredetileg megalapozta a rendőrség döntését.<sup>118</sup> Ugyanezen az alapon született meg a második *Patyi*<sup>119</sup> (2012) döntés is.

Végül pedig a Bíróság a szintén oszlatásos *Sáska*<sup>120</sup> (2012) ügyben hangsúlyozta a gyülekezés időpontjának, helyének és módjának megválasztására vonatkozó jogosultságot,<sup>121</sup> valamint annak jelentőségét, ha korábban másnak megengedték már a hasonló rendezvény megtartását.<sup>122</sup>

A két oszlatásos ügy, a *Bukta és Mások*<sup>123</sup> (2007) és az *Éva Molnár*<sup>124</sup> (2008) a bejelentés nélkül megtartott gyülekezések oszlatásának kérdését tárgyalják. Az előbbi ügyben a bíróság aránytalan korlátozásnak ítélte a politikai eseményre való szükségszerűen azonnali reagálásként spontán módon, előzetes bejelentés nélkül megtartott gyülekezés feloszlását.<sup>125</sup> Az utóbbi ügyben azonban a Bíróság nem tudott megállapítani hasonló sürgősséget, ezért igazoltnak fogadta el az oszlatást.<sup>126</sup>

A strasbourgi Bíróság magyar vonatkozású esetjogából mindössze egy, a legfrissebb *Budaházy*<sup>127</sup> (2015) ítélet érinti a gyülekezés során elkövetett bűncselekmény miatti felelősségre vonás témáját. Ez az ügy azért érdekes, mert itt egy be nem jelentett rendezvény kapcsán olyan helyzet (a budapesti belvárosi közlekedés hídlezárással történő teljes megbénítása) alakult ki, amely egyébként egyértelmű tiltási okként szolgált volna a Gytv. 8. § (1) bekezdése alapján, ha megtörténik a bejelentés. A hazai büntetőbíróság közérdekű üzem működésének megzavarása miatt 30 nap közérdekű munkára ítélte a blokádot szervező kérelmezőt. A büntetőbíróság békétlennek, és emiatt a Gytv. védelmi körén kívül esőnek ítélte az akciót, amivel a strasbourgi Bíróság is egyetértett. A Bíróság nem tekintette a gyülekezési szabadság aránytalan korlátozásnak a viszonylag enyhe büntetést, mert a kérelmező nem mutatott rugalmasságot és együttműködést a helyzetet rendezni próbáló rendőrökkel, és a blokádnak jelentős kellemetlenséget okozott az úthasználóknak.<sup>128</sup> Értékelte a Bíróság, hogy büntetőbíróság alapos arányossági vizsgálatot végzett az Alkotmánybíróság és a strasbourgi Bíróság gyakorlatára is hivatkozással. A vizsgált döntésben található alapos tesztre tekintettel a Bíróság – nyilvánvaló ésszerűtlenség vagy egyértelmű önkényesség hiányában – nem mérlegelte felül a hazai bíróság döntését.<sup>129</sup>

### 3. A strasbourgi jog és az Alaptörvény összevetése

Az Alaptörvény és az EJEE, illetve az ezekre vonatkozó alkotmánybírósági és strasbourgi bírósági gyakorlat nem minden ponton fedik teljesen egymást.

Míg az Alaptörvény egyetlen általános korlátozási klauzulát határoz meg az I. cikk (3) bekezdésében, addig az EJEE-ben az adott jognál, annak természetéhez (abszolút, erős, minősített vagy gyenge jog) igazítva szerepel (korlátozhatóság hiányában nem szerepel) a releváns korlátozási klauzula.

Az Alaptörvény a korlátozási klauzulájában nem mondja ki egyértelműen, hogy alapvető jogot

118 id., § 35

119 *Patyi v. Hungary*, no. 35127/08, 17 January 2012

120 *Sáska v. Hungary*, no. 58050/08, 27 November 2012

121 id., § 21

122 id., § 22

123 *Bukta and Others v. Hungary*, no. 25691/04, ECHR 2007-III

124 *Éva Molnár v. Hungary*, no. 10346/05, 7 October 2008

125 *Bukta and Others*, § 36

126 *Éva Molnár* §§ 38-39

127 *Budaházy v. Hungary*, no. 41479/10, 15 December 2015

128 id., §§ 41 and 43

129 id., §§ 40 and 42

csak törvény alapján lehetne korlátozni. Csak annyit rögzít, hogy „az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg”. Az alkotmánybírói gyakorlat azonban kizárólag csak a törvény alapú korlátozást fogadja el. Ehhez képest az EJEE „*lawful(ly)*”, „*prescribed by law*” (gyülekezési szabadságnál ez) illetve „*in accordance with the law*” fogalmi ennél sokkal szélesebb értelműek, és az EJEB gyakorlata bármely jogszabályt vagy szilárd joggyakorlatot elfogad a korlátozás alapjaként.

Nincs említésre érdemes eltérés a két rendszer között a korlátozás célját megalapozó legitim célok tekintetében, érdemi különbség van azonban a szükségesség-arányossági teszt kritériumaiban. Míg ugyanis az Alaptörvény a „feltétlen szükségességet” támasztja követelményként a korlátozás igazolásához, addig ugyanezt a szigorú mércét az EJEE csak az élethez való jog kvázi abszolút jogánál tartalmazza. A minősített jogok esetében – így köztük a gyülekezési szabadságnál is – az ennél enyhébb „demokratikus társadalomban fennálló szükségesség” követelménye érvényesül, ahol a „legenyhébb korlátozási alternatíva” (vagyis bizonyos értelemben a feltétlen szükségesség) tesztjét csak akkor szükséges elvégezni, ha kiemelten fontos jog gyakorlásáról van szó. A tulajdon védelméhez való gyenge jognál pedig már kifejezetten elfogadható az állam által „szükségesnek ítélt” bármely korlátozás, még ha lenne annál enyhébb beavatkozást jelentő eszköz is. A strasbourgi szükségességi teszt tehát differenciáltabb az Alaptörvényünkben lefektetettnél, és megengedőbb a korlátozások tekintetében.

A két rendszer arányossági tesztje sem azonos. Az EJEE szövegében nem jelenik meg az arányosság követelménye, azt az EJEB munkálta ki azt a szükségességi nagyteszt részeként, a szűkebb értelemben vett szükségesség vizsgálatán túli további vizsgálandó követelményként. Ez az arányossági vizsgálat szoros összefüggésben van a mérlegelési mozgástér doktrínával, amely másodlagos arányossági tényezők beemelésével alakítja az arányossági vizsgálat eredményét. Attól függően szigorúbb vagy enyhébb az arányosság mércéje, hogy széles vagy szűk mérlegelési mozgástér engedhető az államnak az adott jog korlátozása tekintetében a doktrína szempontrendszer alapján. Az Alaptörvény korlátozási klauzulája tartalmazza az arányossági vizsgálat követelményét, és „az alapvető jog *lényeges tartalmának* tiszteletben tartását” határozza meg mércéként. A „*very essence*” sértetlensége azonban az EJEB gyakorlatában inkább csak a széles mozgástér esetét jellemző enyhe kritérium. Megszorított korlátozhatóság, vagyis szűk mozgástér esetén ennél sokkal erősebb érvek, „nagyon nyomós indokok” szükségesek a korlátozás igazolásához.

\*\*\*

**A gyülekezési jogi joggyakorlat-elemzés  
vizsgálati körébe vont polgári bírósági határozatok  
áttekintésének gondolatébresztő megállapításai**

**Dr. Dudás Dóra Virág – Dr. Kopinja Mária – Dr. Bögös Fruzsina**

Ma már nem kérdés, hogy a közigazgatásnak az általa okozott károkat meg kell téríteni. Az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdése szerint mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére. Ez a szabály sokkal bővebb mint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 4. § (2) bekezdése, mely szerint a közigazgatási hatóság a nem jogszabályszerű eljárással okozott kárt a polgári jog szabályai szerint megtéríti. A Ket. 4. § (3) bekezdése értelmében a közigazgatási hatóság nem jogszabályszerű eljárása következtében személyiségi jogában megsértett jogalany számára sérelemdíjat fizet. De míg a Ket. kizárólag a közigazgatási hatósági cselekményekre terjed ki, vagyis a közigazgatási hatósági ügyekre, az Alaptörvény szabálya funkcionálisan minden közhatalmi jogkörben tett intézkedés, cselekmény esetében alkotmányos követelménnyé tette a közigazgatási kárfelelősséget. Innentől kezdve pedig már csak az a kérdés, hogy hogyan definiáljuk a közhatalom fogalmát.

A kártérítés megtörténhet a felek közötti egyezkedés és megegyezés útján mindenfajta bírói közreműködés nélkül, de – talán bizonyossággal kijelenthető – a közigazgatással szembeni kárigények kevés számban oldódnak meg ezen az úton. Mivel a közigazgatási kárfelelősség is ezért bírósági útra tartozik, bár a jelenleg hatályos hatásköri szabályok szerint polgári bírói hatáskörbe, kijelenthető, hogy bizonyos értelemben a közigazgatási kárfelelősség is a közigazgatás felett gyakorolt bírói kontroll egyik eszköze.

Számos európai országban a rendészeti közigazgatás körébe tartozó közigazgatási cselekmények nagyon sokáig – a nemzeti közigazgatási bírói gyakorlat által elismerten – immunitást élveztek a kárfelelősséggel szemben. Ez azt jelentette, hogy kiindulva a rendészeti közigazgatás által végzett nehéz és bonyolult feladatból, a rendészeti intézkedések, cselekmények kivételt képeztek azon főszabály alól, hogy a közigazgatásnak is viselnie kell felelősséget jogellenes tetteiért. A totális immunitás elvét azonban az ottani közigazgatási jogfejlődés az 1930-as évekre nagyjából maga mögött hagyta, megszüntetve a közigazgatás felelősségre vonhatóságának hiányát, ugyanakkor nem elfeledve a közigazgatás különleges rendeltetését, és valóban, az általa ellátott feladatok különös nehézségét. A lassan eltelő száz év alatt a jogfejlődésnek persze volt ideje részletesen és differenciáltan kidolgozni esetről-esetre a közigazgatás különböző cselekményei folytán bekövetkezett kárfelelősségi mércéket attól függően, hogy hatósági aktusból, „terepen” ellátott feladatból, tényleges cselekményből, hatósági intézkedésből stb. eredt a kár. A közigazgatás tevékenységét – a legalitás elve miatt – mindig számos jogszabályi rendelkezés határolja körbe, a rendészeti igazgatás dolgát pedig nehezíti, hogy a jog megfelelő alkalmazása „helyben”, a „nyílt színen” azonnali beavatkozást igényel. Ez egyébként a hatósági intézkedés egyik fogalmi eleme. Vagyis a rendészeti, vagy most már a magyar jog által bevett fogalmat használva, a rendőrségi jogalkalmazás egyik fontos megkülönböztető jegye, hogy vannak olyan cselekményei, amelyek nem teszik lehetővé a körülmények mindenre kiterjedő vizsgálatát, kétséget kizáró ellenőrzését.

Végig tanulmányozva a tárgyban született polgári bírósági ítéleteket, a rendőri szervek erre próbáltak is hivatkozni – többnyire sikertelenül –, miszerint míg utóbb egy szabálysértési eljárásban, egy panaszeljárásban, egy közigazgatási vagy polgári perben a bizonyítás éveig is elhúzódhat, egy hatósági intézkedés fogalmi jellemzője, hogy nincs bizonyítás, az eljáró közegnek azonnal kell döntést hoznia. Ráadásul olyan helyzetben, amikor élet- és vagyonbiztonság múlik a rendőr döntésén.

Mindezt azért tartottuk fontosnak előjáróban kifejteni, mert a gyülekezési jog közigazgatási jogi oldalról rendészeti kérdés, rendőrségi jogalkalmazást jelent, ráadásul a gyülekezéssel jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) is számos, közigazgatási jogelméleti szempontból különböző típusú rendőrségi-közigazgatási cselekményt szabályoz. Alapvető elvnek kell lennie, hogy a közigazgatás egyes cselekményei nem ítéltetők meg azonos mércével, mert más egy hónapokig tartó közigazgatási eljárás során „az íróasztal mögött” meghozott döntés és egy azonnali beavatkozást igénylő hatósági intézkedés.

A Gytv. egyrészt szabályoz egy közigazgatási hatósági jogalkalmazói tevékenységet, melyre a Gytv. 8. § (3) bekezdése folytán a Ket. szabályai megfelelően alkalmazandóak, és a tiltó határozatot közigazgatási eljárásban hozzák meg a bírósági felülvizsgálat lehetőségével.

Tartalmaz a Gytv. egy különleges hatósági intézkedést is, a rendezvény rendőrség általi felosztatását [Gytv. 14. § (1) bekezdés]. Erre egy különleges, a Gytv. 14. § (3) bekezdése által közigazgatási perként kezelt ügýtípus épül, amelyben a rendezvény felosztatásának jogellenességét lehet megállapítani. Jelen írásnak nem tárgya az, hogy kezelhető-e ez a perítípus közigazgatási perként, az ezzel kapcsolatos észrevételeket a Ket.-re vonatkozó kommentárium tartalmazza.

Ügyszintén hatósági intézkedés a rendezvényt zavaró személyek eltávolítása, illetve már más, de szintén közhatalmi eszköztárba tartozik a felosztatás és a biztosítás során teendő egyéb rendőrségi intézkedések (előállítás, bilincselés, kiemelés stb.). Ezekkel szemben a külön jogszabály szerinti jogorvoslatnak van helye, vagyis a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) szerinti panaszeljárásnak, a rendőrségre vonatkozó szabályok szerint, végső soron bírói felülvizsgálat lehetőségével.

Mindezek a jellemzők már önmagukban számos kérdést vetnek fel azzal összefüggésben, hogy miként kell felelnie a rendőrségnek a gyülekezési joggal összefüggésben bekövetkezett károkért. Az azonban nem kérdés, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Úptk.) 6:548. §-a hatálya alá tartoznak a Gytv. által szabályozott fenti cselekmények.

Az általunk tanulmányozott polgári bírósági ítéletek rögtön felvetnek egy kiinduló kérdést, mellyel ezek az ítéletek általában nem foglalkoznak, vagy eltekintettek ennek az alaposabb kifejtésétől. Az egyik kiinduló tételünk ugyanis az, hogy a közigazgatás kontrollja elsődlegesen a közigazgatási bíróságra tartozik, ekként a közigazgatással szembeni elsődleges primer jogvédelem a közigazgatási per illetve közigazgatási nemperes eljárás, és a közigazgatási kárfelelősség ehhez képest szekunder jogvédelmi igény, amely szintén a

jogállamiságból fakad, de kiegészítő jellegű védelmet kell, hogy jelentsen. Ezt kifejezi az Úptk. 6:548. § (1) bekezdése is, mert a közigazgatási jogkörben okozott kárfelelősség megállapításának feltétele, hogy a kár rendes jogorvoslással, illetve a bírósági felülvizsgálat lehetőségével nem volt elhárítható. (A régi Ptk. 349. § (1) bekezdése azt szabta feltételül, hogy a kár rendes jogorvoslással nem volt elhárítható, illetőleg a károsult a kár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslati lehetőségeket igénybe vette.) A legtöbb polgári bírósági ítélet ezzel a momentummal nem foglalkozik, vagy foglalkozik ugyan vele, de nem tartja megfelelő jogorvoslatnak a törvény által felállított jogorvoslati rendet. Tény, hogy a közigazgatási úton igénybe vett fellebbezés vagy közigazgatási per kizárólag a jogsértés tényét tudja megállapítani (és levonni ennek a jogkövetkezményeit a közigazgatási szervvel szemben), vagyis arról dönt, hogy a közigazgatás jogszerűen járt-e el. Kérdés azonban, hogy számos esetben ez miért nem elég? Szükséges volna tisztázni a közigazgatási jogorvoslatok és az egyéb fórumok kártérítési perben való figyelembevehetőségének szempontjait. Milyen szerepet tulajdonítanak a független rendészeti panasztestület állásfoglalásának, és milyen a rendőrség által saját hatáskörben lefolytatott Ket.-es panasz eljárásnak közigazgatási bírói kontrollal?

Ezen kiinduló elvnek van egy nagyon fontos gyakorlati-szakmai indoka. A közigazgatási pernek persze tárgya a közigazgatási szerv cselekménye jogszerűségének megítélése, de egyben a közigazgatási perben szakkérdések is eldőlnék, így a közigazgatási per az a fórum, ahol elsődlegesen megítélhető a rendőrségi eljárás jog- és szakszerűségének kérdése. A polgári tanácsok ítéleteinek van egy visszatérő motívuma, vagyis alapvetően egy alapjogi mérlegelést végeznek el a rendőri intézkedés szükségességét-arányosságát mérlegelve. Hangsúlyozandó, hogy ezek már csak a felülvizsgálati ítéletek, így arra nincs rálátásunk, hogy az első- és másodfokú bíróságok milyen széles körben folytattak le bizonyítási eljárást, és a rendőrszakmai kérdések mérlegelésénél milyen tényekre, forrásokra, bizonyítási eszközökre támaszkodtak. Ellenvethető, hogy a polgári bírónak a kártérítési perben nem dolga rendőrszakmai kérdések megválaszolása. Ez azonban minimum csak részben lehet igaz. A közigazgatás szakma, s mint ilyen sajátos jogi környezetnek tartozik engedelmességgel, a közigazgatási ágazatoknak megvannak a maguk sajátos szakmai szabályai. Ennyiben (is) rendkívül különbözik a magánszemélyek egymás közötti kártérítési pereitől. A polgári bírósági ítéletek azonban a vonatkozó jogi szabályozás ismertetésén túl alapvetően csak generális és sommás következtetéseket tartalmaznak az intézkedések jogszerűségével kapcsolatban, amit semmiképpen nem lehet egy lapon említeni egy független panasztestületi állásfoglalással megágyazott, közigazgatási határozatban alaposan megindokolt, közigazgatási bíróság által felülvizsgált panasz eljárási döntéssel a jogszerűség kérdésében. Az az álláspont, miszerint a rendőrségi panasz eljárást nem szükséges kimeríteni jogorvoslatként a polgári kártérítési igény előterjesztését megelőzően, csak abban az esetben lenne védhető, ha a polgári bíróság a panasz eljáráshoz hasonló alaposágú és szakmaiságú vizsgálatot folytatna le az eljárás jogellenességének vizsgálata tárgyában, és hasonlóan részletes és alapos indokolással támasztaná alá az e kérdésben való állásfoglalását, mint a panasz eljárás feletti kontrollt ellátó közigazgatási bíróság. A vizsgált ítéletek alapján azonban nehezen követhető, hogy a vonatkozó polgári perekben a rendőri feladatok sajátosságai értékelésre kerültek-e, és ha igen, mennyiben. Nem világos továbbá az sem, hogy pontosan mi is a mércéje a számos polgári ítéletben szereplő „felróható eljárásnak” és „tőle elvárhatóságnak” a rendőrséggel szemben egy hatósági intézkedés esetén.

A tanulmányozott polgári bírósági ítéletek jellemzően a személyhez fűződő jogok megsértése

miatt ítélték meg nem vagyoni kártérítést, jellemzően több százezer forintban. Szükségszerű-e azonban minden esetben vagyoni reparációt biztosítani, vagy elég lehet a jogellenesség kimondása. Úgy is fel lehet tenni a kérdést, hogy van-e mindig reparálni valamit anyagilag? Érdekes analógia lehet az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) joggyakorlata éppen a magyar gyülekezési ügyekben. Ezek között volt olyan, ahol a kérelmező által a gyülekezési jogával összefüggésben elszenvedett sérelem miatt az EJEB kellő elégtételnek találta a jogsértés megállapítását és nem ítélt meg kártérítést [*Bukta és társai kontra Magyarország, 25691/04, § 45*], de volt olyan is, ahol igen [*Patyi kontra Magyarország, 35127/08, § 31*]. Az analógia felvetését azért tartjuk legitimnek, mert végső soron az EJEB is állami cselekvések jogszerűségéről foglal állást, azzal, hogy egyben ennek vagyoni következményeiről is rendelkezhet. Nehezíti viszont a zsinórmérce felállítását, hogy az EJEB ítéleteiben nem szerepel indokolás arra vonatkozóan, hogy a kártérítés („igazságos elégtétel”) milyen szempontok szerint került megállapításra. Többnyire csak annyi szerepel az ítéletekben, hogy „a kérelmező bizonyosan elszenvedett valamilyen nem-vagyoni hátrányt”, ez azonban nem ad fogódzót ahhoz, hogy mi mennyit ér forintosítva. A hivatkozott ügyekben is csak találgatni lehet, hogy Patyi azért kapott kártérítést, mert már nem először állapítottak meg esetében egyezményesértést, és a tárgyi ügyben is két gyülekezése hiúsult meg jogtalanul, míg a Bukta ügyben egy előzőri sima oszlatás volt minden további nélkül. Az EJEB döntései alapján csak nagyvonalakban lehet levonni azt a következtetést, hogy kártérítés nem jár a gyülekezés első alkalommal történő meghiúsulása esetén, illetve akkor, ha a meghiúsuláson kívül további sérelem (pl. szabadságelvonás, jóhírnév sérelme) nem következik be, míg az ismétlődés és az egyéb sérelmek megalapozzák és emelik a nem vagyoni kártérítés mértékét. A polgári perekben lehetőséget adna kellő differenciálásra az Úptk. 2:51. §-a, figyelembe véve, hogy a sérelemdíj [Úptk. 2:52. §] bevezetése a közigazgatási jogkörben okozott károk tekintetében az EJEB gyakorlatához hasonló új helyzetet teremtett azzal, hogy esetében csak a jogsértés bekövetkezését kell igazolni, további hátrányt nem. Kérdés ezzel kapcsolatban, hogy egy olyan intézkedésnél mint a tömegoszlatás mennyiben lehet objektív felelősség alapján mérni a rendőri intézkedés következményeit.

Álláspontunk szerint a vizsgált bírói határozatokból nehéz következtetni, hogy mennyiben nem tekintik megfelelő jogorvoslatnak a rendőri intézkedésekkel szemben igénybe vehető közigazgatási jogorvoslatokat. Természetesen – ahogyan az EJEB, megint analógiával élve – a polgári bíróságok is rögzíthetik, hogy egyes belső jogorvoslati fórumokat esetleg nem tekintenek hatékony jogorvoslatnak, s így azok kimerítése nem előfeltétele a közigazgatási kárfelelősség érvényesítésének, de ez a szempont és annak indokolása (pl. bizonyítási szabályok) bántóan hiányzik ezekből az ítéletekből. Ugyanígy annak indokolása is elmarad, hogy milyen tényleges kár bekövetkeztét kell még például elhárítani abban az esetben, amikor közigazgatási perben egyébként a rendezvény feloszlatásának jogszerűségét a közigazgatási bíróság kimondta. Van-e lehetőség ezzel szemben egyedi esetekben kimondani a rendőrség kárfelelősségét annak ellenére, hogy az alapkérdésben a közigazgatási bírói fórum elismerte a rendőrség jogszerű eljárását? A büntetőbírói ítéletek kötőerejének analógiájával élve, van-e egyáltalán felhatalmazása a polgári bíróságnak arra, hogy felülbírálja a közigazgatási bíróság jogszerűség tárgyában hozott jogerős döntését? Ehhez szorosan kapcsolható kérdés a tömegoszlatás során történő intézkedések egyediesítésének problémája, mivel ennek az intézkedésnek alapvető jellemzője, hogy a terepen nem, vagy nehezen mérlegelhető egyes személyek cselekménye, és a szó legszorosabb értelmében nincs idő egyes személyek magatartásának részletes kiértékelésére, jogi értelemben a tényállás tisztázására.

Meg kellene határozni továbbá azt is az azon „nagyvonalú” megállapítások mellett, hogy a személyhez fűződő jogok megsértése „köztudomású” pl. egy előállítás vagy paprikaspray-vel való lefűjás esetében, hogy a polgári bírói gyakorlat milyen mérce szerint állapítja meg a rendőrség eljárásának szükségességét-arányosságát. Nem szabad elfeledni, hogy a rendezvény feloszlátása, illetve más rendőri – Rtv. szerinti – intézkedések gyakorlásának jogszerűségének megítélése jogkérdés ugyan, de jogszerűségük közigazgatási tényeken alapul, melynek értékelése elsődlegesen a közigazgatási bíróságra kell, hogy tartozzék. Nem látni annak a szempontnak a figyelembe vételét a polgári ítélkezési gyakorlatban, amely tekintetbe veszi a rendőri munka e szeletének nehézségeit. Így azt a szempontot sem, hogy a gyülekezés/rendezvény bizonyos értelemben „veszélyes üzem” a gyülekezésen részt vevők számára is, vagyis a nagy tömeg, a rendőrség rendfenntartó munkája szükségszerűen magában hordozza a kárveszély lehetőségét. Megválaszolandó kérdés, hogy az ítélkezési gyakorlat elsősorban kire kívánja telepíteni e kárveszélyt.

Azt, hogy egy nagyszámú tömegben kivel milyen intézkedésre kerülhet sor, ki milyen magatartást tanúsít, ki miért van jelen (pl. újságíró), miért nem engedelmeskedik adott esetben a rendőri felszólításnak, hallható volt-e a felszólítás vagy sem, nem lehet megítélni pusztán a gyülekezésen részt vevő(k) szemszögéből. Az ítéletekből nem világos az, hogy ennek a természeténél fogva terepen végzett közigazgatási munkának eme sajátosságait az ítélkezési gyakorlat értékelné. Az ítélkezési gyakorlat elvégez egy szükségességi-arányossági vizsgálatot a rendőri intézkedésekkel kapcsolatban, és ebből von le egy következtetést arra, hogy a rendőrségnek nem így, hanem úgy kellett volna eljárnia, a rendőr nem megfelelően mérlegelt az intézkedés során, választhatott volna kevésbé korlátozó intézkedést. De ezek a kérdések jellemzően olyanok, amelyeket közigazgatási perben lehet és kell is vizsgálni egy panaszeljárást követően. Az is felvethető, hogy e „felülmérlegelést” a polgári ítélkezés milyen szakmai bázison végzi el. Nem találja okszerűnek a rendőr helyszíni mérlegelését? Hogyan helyettesítheti ezt a sajátjával a bíró? Szinte valamennyi ítéletben jellemző, hogy a rendőrség alperesként ilyen tekintetben kívánt bizonyítani, és adta elő ellenkérelmét, de az ítélkezésben ezek a szempontok szinte egyáltalán nem jelennek meg.

Meg kell jegyezni, hogy a rendészeti közigazgatás, és ezen belül különösen a rendőri jogalkalmazás széles mérlegelési jogkörrel felruházott tevékenység. Nem véletlenül, hiszen a fenti jellemzők (gyorsaság, azonnaliság, helybeliség, az élet- és vagyonvédelem sérelmének azonnali bekövetkezésének lehetősége) azt indokolják, hogy az eljáró közeg a szükséges intézkedéseket az esetleges ellenállást is megtörve megtegye.

A másik szempont, amit figyelembe kell venni, hogy e nyílt színi közigazgatási tevékenységtől el kell határolni a bejelentések elbírálására vonatkozó hatósági tevékenységet. Egyrészt rögzíteni kell, hogy a rendőrség a Gytv. alapján nem a Pp. 339/B. §-a szerinti mérlegelést végez, a bíróság nem ilyen jogkörben vizsgálja felül a tiltó határozatot. Másrészt arra is figyelemmel kell lenni, hogy a bejelentések nagy részében – megint csak ezzel a kifejezéssel élve – nem következik be tényleges sérelem. Ezt persze egyedileg kell vizsgálni, de a joggyakorlat erre kínál példákat: így például amikor a rendezvényt téves illetve jogellenes tiltás esetén egy új időpontban még sérelem nélkül meg lehet tartani, nem lehet a hatóság téves jogalkalmazása folytán bekövetkezett kárról beszélni.

Mindez azt jelentené, hogy szigorúan kell érvényre juttatni azt a szabályt, hogy ha a közigazgatási perben a határozat vagy intézkedés jogszerűtlenségét állapítják meg, csak az a kár érvényesíthető, amit ezzel *ténylegesen* nem lehetett elhárítani. Kérdés azonban az is, hogy a kár milyen formáját kell megítélni, s mennyire alkalmasak az Úptk. szabályai e különleges perjogi helyzetben a közigazgatási kárfelelősség esetében, különös tekintettel a személyhez fűződő jogok sérelmének megállapítása esetén.

Úgy véljük, hogy a közigazgatási kárfelelősség felvetése és indokainak megállapítása komoly ítélkezési kérdés a vonatkozó ügyekben, és megválaszolása további hullámokat vethet az egyéb közhatalmi cselekmények megítélése terén is: nem vethető el az a szempont a kártérítési felelősség jogalapja, feltételei, szankciói és összecszerúsége körében, hogy egy rendkívül szigorú, objektív felelősségi alapon álló ítélkezés nagyon könnyen elbizonytalaníthatja a közigazgatási munkát, a rendőri feladatok ellátását. Kiindulópontként tisztázni kellene, hogy a polgári ítélkezés milyen szerepet is tulajdonít a saját szerepfelfogásában a közigazgatási ítélkezésnek, és teljesül-e az a kíváncsi, hogy valójában ezeknek a kártérítési pereknek a közigazgatási per „előpere”, s a jogellenességet ott kell(ene) elsősorban vizsgálni.

Ezután kerülhet sor arra, hogy részleteiben elemezzük az egyes, ítélkezési gyakorlat által felvett kérdéseket:

Elfogadható-e köztudomásúnak bizonyítás nélkül egyes rendőri intézkedések automatikus és feltétlen következményeként a személyhez fűződő jogok megsértése? Tudott, hogy az EJEB gyakorlata szerint a szabadságelvonás (előállítás, őrizet) olyan köztudomású nem vagyoni hátrányt okoz a szabadságától megfosztott személynek, amely nem igényel semmiféle bizonyítást. Kérdés azonban, hogy mi a helyzet az egyéb jellegű sérelmekkel? Nem derül ki a vizsgált ítéletekből, hogy az egyéb személyiségi jogi sérelmeket milyen mérce alapján ítéli meg.

Kérdés az is, hogy vizsgálható-e és mennyiben a demonstrációkon részt vevő személyek egyéni közrehatása a kárfelelősség megállapítása során (károsulti közrehatás – pl. passzív ellenszegülés)? Nem volna-e célszerűbb a szubjektív felelősségre szorítani a rendőrhatalom kárfelelősséget, és azon belül is a „súlyos jogsértés” doktrínáját alapul venni? Nem lehetne-e méltányos elégtételként értelmezni a jogsértés közigazgatási perben való megállapítását bizonyos sérelmek esetében, illetve bizonyos feltételek teljesülése esetén?

További dilemma, hogy a rendőri intézkedés alapját képező alapos gyanú szerinti bűncselekmény vagy szabálysértés alóli utólagos felmentés, illetve a vonatkozó büntető- vagy szabálysértési eljárás megszüntetése elvonja-e az intézkedés jogalapját, jogellenessé teszi-e utólagosan a rendőri fellépést. E tárgyban ugyanis az EJEB gyakorlata sem egyértelmű (bár az EJEB inkább hajlik a jogellenességre), és figyelembe kell venni, hogy az eljáró rendőrnek azonnali helyzetben, nem pedig alapos kivizsgálás eredményeként kell döntést hoznia, és intézkedésének feltétele az Rtv. értelmében csak az alapos gyanú, nem pedig a gyanú szerinti bűncselekmény vagy szabálysértés tényleges elkövetése.

Azt gondoljuk, hogy a vizsgált ítéletek által megrajzolt polgári ítélkezési gyakorlat rendkívül kedvező a felperesek számára, de kérdés, hogy ez nem jelenti-e egyben a másik oldalon a közigazgatási jogi szempontok indokolatlan háttérbe szorítását.

Végül pedig ami a vizsgált ítéletek alapjogi indokolását, a bíróságok által elvégzett szükségességi-arányossági tesztet illeti, szintén megfigyeltünk sajátosságokat.

Első észrevételünk ezzel kapcsolatban, hogy bár valamennyi ügy valamely gyülekezésnek tekintett eseményhez kapcsolódott, volt olyan, ahol csak egyetlen ember véleménynyilvánításáról volt szó, amit elég nehéz többek csoportosulását feltételező gyülekezésnek tekinteni [lásd Tatár és Fáber kontra Magyarország, 26005/08 és 26160/08, § 29]. Az ügyek töredékében volt csak szó gyülekezési jog korlátozása miatti sérelemről. Más ügyekben a felperesek a személyi szabadságuk és/vagy jóhírnevük megsértése miatt pereskedtek úgy, hogy gyülekezési jogot egyáltalán nem is gyakoroltak (mert pl. csak újságíróként vagy szemlélőként voltak jelen a helyszínen), vagy a gyülekezéssel önként felhagytak, annak korlátozását nem sérelmezték. Nem mindegy, hogy az alapjogi panasz a személyi szabadsághoz való jogot, a magánélet (jóhírnév) tiszteletben tartásához való jogot vagy a gyülekezési ill. véleménynyilvánítási jogokat érinti, az egyes jogok erőssége és korlátozhatósága ugyanis egymástól eltérő, és a korlátoltság igazolásához az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) vonatkozó rendelkezései és esetjoga értelmében jogonként eltérő tesztet kell elvégezni. A személyi szabadsághoz való jog például sokkal „erősebb” a magánélet kategóriájába tartozó jóhírnév védelmének, míg a gyülekezési és véleménynyilvánítási jog védelmi szintje attól függ, hogy a jog gyakorlása milyen célt szolgál. Mindez azonban a vizsgált ítéletekben egybemosódik, nem állapítható meg, hogy a bíróság figyelemmel volt-e az egyes jogok sajátosságaira, olykor még a tényleges sérelmet szenvedett alapjog sem nyer rögzítést. Eleve a perek azonos tárggyal, ámde kétféle megnevezéssel, „közigazgatási jogkörben okozott kár” vagy „személyhez fűződő jogok megsértése és járulécai” cím alatt szerepelnek, ami zavaró kettősség. Az irányadó korlátozás-igazolási tesztnek pedig lépésről lépésre szerepelnie kellene az ítéletek indokolásában, a szemben álló jogok és érdekek közötti helyes egyensúly felállításával.

Nem tudunk továbbá egyetérteni azzal az ítéleti indokolással, amely a jogsértést általánosan tekinti a véleménynyilvánítási és a gyülekezési jog szükségszerű velejárójának. E jogok gyakorlása ugyanis nem mindig, hanem csak esetenként jár mások jogainak sérelmével vagy ütközik valamely jogszabályi rendelkezésbe. Ezen túlmenően, az arányossági tesztben finomításra szorul az a megközelítés, miszerint a korlátozás céljának fontosságát kellene összevetni az alapjogsérelem súlyával. A cél fontosságát ugyanis a sérelem súlyával összevetni közvetlenül nem lehetséges. Valójában az arányossági tesztben a cél (illetve a szemben álló jog) fontosságát az érintett jog fontosságával kell összevetni, majd az egyes jogokat érő sérelem mértékét és súlyát kell egymással összemérni. Ez az összetett mérlegelés teszi lehetővé a jogok közötti helyes egyensúly felállítását.

Mindezekon túlmenően az ítéletek átolvasása során a vitatható állásponttal is találkozunk, miszerint a véleménynyilvánítási jogot általában véve olyan kitüntetett fontosságú szabadságnak kellene tekinteni, amelyet korlátozó törvényeket minden esetben megszorítóan kell értelmezni. A véleménynyilvánítási jog „erőssége”, a korlátozhatóság

mértéke ugyanis az EJEB gyakorlata szerint attól függ, hogy a jog gyakorlása milyen célt szolgál. Míg például a demokrácia szempontjából feltétlen fontossága van a politikai vélemények kinyilvánításának és a közéleti kérdésekben való állásfoglalásnak, addig más, pl. magánjellegű megszólalások akár jóval gyengébb védelmet is élvezhetnek. Az ezzel kapcsolatos kifejtés azonban hiányzik az ítéletekből.

Hasonlóan, annak általános tételként való rögzítése is megkérdőjelezhető, a véleménynyilvánítás ne járhatna más alkotmányos alapvető alapjogok lényeges sérelmével. Itt sem szabad ugyanis figyelmen kívül hagyni az EJEB gyakorlatát, amely attól teszi függővé valamely jog „lényegének” (very essence) korlátozhatóságát, hogy az valamely szembenálló joghoz vagy érdekhez képest milyen erősségű. Kevésbé fontos jog tehát valamely sokkal fontosabb jog vagy érdek védelmében korlátozható lehet bizonyos esetekben akár a lényeges tartalmát tekintve is.

A kártérítés összegének meghatározása körében észrevételezzük, hogy a bíróságok több esetben annak ellenére megítélték a felperesnek a keresetben kért teljes kártérítési összeget, hogy az általa hivatkozott sérelmek egy – olykor nagy – részében a keresetet elutasították. Ennek indokolását hiányoljuk az ítéletekből. Mindenképpen érdekes lett volna továbbá olyan ítéletet is látni, amelyben a bíróság nem ítelt meg kártérítést, hogy jobban kirajzolódjanak a döntés során figyelembe vett szempontok.

Végül pedig dilemmát látunk abban is, amikor a kereset kifejezetten jóhírnév sérelme miatti kártérítésre irányul, azonban a bíróság a személyi szabadsághoz való jog megsértését állapítja meg jogsértésként, majd a kettő között mindennemű indokolás nélkül egyenlőségjelet téve kártérítést ítél meg a jóhírnév sérelme miatt annak ellenére, hogy a két jog „erőssége” és korlátozhatósága az EJEB gyakorlata értelmében eltér egymástól.

A ránk osztott polgári bírósági ítéletek áttekintése alapján mindezeket az észrevételeket javasoljuk a gyülekezési jogi joggyakorlat-elemző csoport általi megvitatásra és megfontolásra.

\*\*\*

**A gyülekezési jog egyes jogalkalmazási kérdései a közigazgatási bírósági joggyakorlatban**  
**Dr. Dudás Dóra – Dr. Kopinja Mária**

A közigazgatási bírói joggyakorlatban a gyülekezésekkel kapcsolatos értelmezési problémák két csomópont köré vázolhatóak fel. Egyrészt vannak a gyülekezési jogot érintő hatósági eljárásokban alkalmazandó eljárásjogi, másrészt a Gytv.-t érintő anyagi jogi kérdések, amelyekre a hatályos jog – ideértve az e területen egyébként aktív Alkotmánybíróság joggyakorlatát is – nem ad egyértelmű, megnyugtató választ. Előjáróban szeretnénk leszögezni, hogy nem értünk egyet azzal az állásponttal, amely szerint nincs szükség a gyülekezési jog akárcsak részleges újraszabályozására sem. Épp ellenkezőleg, a gyülekezési jogi szabályanyag átfogó átdolgozására van szükség mind eljárásjogi, mind anyagi jogi szempontból.

## **I. A gyülekezési joggal összefüggő egyes eljárásjogi problémák**

### **1. A Ket. alkalmazása és alkalmazhatósága**

A Ket. 12. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási hatóság eljárása során az e törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyekben e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. A Ket. 12. § (2) bekezdés a) pontja szerint közigazgatási hatósági ügy (a továbbiakban: hatósági ügy) minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteletséget állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez. A Ket. 12. § (3) bekezdés a) pontja szerint e törvény alkalmazása szempontjából közigazgatási hatóság (a továbbiakban: hatóság) a hatósági ügy intézésére hatáskörrel rendelkező államigazgatási szerv. A Gytv. 6. §-a szerint a közterületen tartandó rendezvény szervezését a rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak, Budapesten a Budapesti Rendőrfőkapitányságnak (a továbbiakban: rendőrség) legalább három nappal a rendezvény megtartásának tervezett időpontját megelőzően kell bejelenteni. A bejelentési kötelezettség a rendezvény szervezőjét terheli. A Gytv. 8. § (3) bekezdése értelmében a rendőrség eljárására a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai az irányadók.

A jogalkalmazási problémák súlyát jelzi, hogy a joggyakorlatban már az is kérdésként vetődhet fel, hogy a Ket. mennyiben alkalmazható a rendőrség előtti bejelentési eljárási szakaszban. A Ket. alkalmazhatóságával kapcsolatban a bejelentési szakaszban két ellenérvet szokás felhozni: Formális érv, hogy a Gytv. 8. §-a utal csak a Ket.-re, míg a bejelentés és a tudomásul vétel a Gytv. 6. §-ában található. A Ket. 12. § (2) bekezdés a) pontja szerint hatósági ügynek csak az olyan közigazgatási hatóságok által lefolytatott eljárások minősülnek, amelyekben a közigazgatási hatóság jogot állapít meg. Mivel a gyülekezési jog lényege éppen az, hogy a gyülekezési jog nem a hatóság döntésétől, engedélyétől függ, vagyis a rendőrség csak tudomásul veszi a joggyakorlás szándékát, de a jog gyakorlása nem a rendőrség engedélyén alapul, ezért a Ket. hatálya – hatósági ügy hiányában – nem áll fenn. Számunkra úgy tűnik, hogy az Alkotmánybíróság 3/2013. (II. 14.) AB határozata (a továbbiakban: ABh.) ezt a vitát lezárta. Az ABh. [48] bekezdése szerint „[a] Gytv. 8. § (3) bekezdésének megfelelően ezért a rendőrség a közterületen tartandó rendezvény bejelentését követően a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény alapján vizsgálja többek között azt, hogy a gyülekezést közterületre jelentették-e be.

Ennek során a rendőrségnek meg kell győződnie arról, hogy van-e hatásköre a bejelentés vizsgálatára: a rendezvény bejelentett helyszíne nem magánterület, és a megjelölt közterület mindenki számára hozzáférhető.” Az ABh. [49] bekezdése szerint „[a] rendőrség, ha a bejelentés vizsgálatára nincs hatásköre, mert a rendezvényt nem egy mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető területen kívánják megtartani, a Gytv. 8. § (1) és (3) bekezdése, továbbá 15. § a) pontja alapján, a Ket. vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően bejelentést elutasító határozatot hoz [az AB itt a hatáskör hiányában érdemi vizsgálat nélküli elutasításról rendelkező végzésre gondolt]. Egyéb esetben tudomásul veszi a bejelentést, vagy a Gytv. 8. § (1) bekezdésében megjelölt ok miatt a rendezvény adott helyen és időben való megtartását megtiltó határozatot hoz.” Az AB határozatából az következik, hogy az AB már a Gytv. 6. §-a alapján tett bejelentés rendőrségi vizsgálata során is elismerte a Ket. rendelkezéseinek alkalmazását, és a Gytv. 8. § (3) bekezdésére utalva a bejelentésre is a Ket. rendelkezéseit kell – megfelelően – alkalmazni. Ez volt az álláspontja az AB-nek egyébként már az Áe. hatálya alatt is, és az 55/2001. (XI. 29.) AB határozatában kifejezetten utalt arra, hogy az Áe. 41. §-a alapján a bejelentőt megilleti az iratbetekintési jog. A Ket. alkalmazásának kizárása a Gytv. 6. §-a szerinti bejelentés vizsgálatánál logikailag sem igazolható. A Gytv. és a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet (a továbbiakban: Bmr.) kétféle döntési lehetőséget ismer: a tudomásul vételt vagy a megtiltást. Ahhoz, hogy az AB által is elismert egyéb elutasítási okok egyáltalán felmerülhessenek és a bejelentésről ilyen döntést hozzon a rendőrség, más jogszabályi alap kell, ez pedig csak a Ket. lehet. Az elutasítás a bejelentésről születik, így a Gytv. 8. § (3) bekezdésében foglalt „rendőrség eljárása” alatt a Ket.-et is érteni kell a bejelentés megtételétől kezdve. A bejelentés Gytv. és Bmr. rendelkezésein alapuló elutasítási okok vizsgálata azt feltételezi, hogy a Ket. szerinti vizsgálatot is elvégzi a rendőrség, ami a Ket. alkalmazását jelenti.

Ha el is fogadjuk azt az érvet, hogy a Ket. 12. § (2) bekezdés a) pontjába nem érthető bele a fentiek szerint a gyülekezési jog tudomásul vételére vonatkozó eljárás, mert nincs jogmegállapítás, a Gytv. 8. § (3) bekezdése megteremti a kapcsolatot a Gytv. és a Ket. szabályai között. A rendőrség számára tehát a kiindulópontot mindig az jelenti, hogy a Gytv. 6. §-a szerinti bejelentés és az annak nyomán meginduló rendőrségi eljárásban a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni a Gytv. 8. § (3) bekezdésének utaló szabálya folytán, azzal, hogy a Ket. rendelkezései megfelelően „irányadók” a Gytv. szerinti eljárásra. A rendőrségnek tehát mindig azt kell vizsgálnia az egyes eljárási cselekmények vizsgálatakor, hogy a Gytv. vagy a Bmr. tartalmaz-e eljárási szabályt, ha nem vagy részben, akkor a Ket. rendelkezéseit kell az eljárás különleges természetére figyelemmel megfelelően alkalmazni. Ez a napi jogalkalmazásban azt jelenti, hogy a Gytv., a Bmr. és a Ket. rendelkezéseit mindig össze kell vetni, hogy a Gytv. vagy a Bmr. esetleg tartalmaz-e a Ket.-től eltérő rendelkezést, illetve a Gytv.-ben szabályozott gyors eljárás igényli-e a Ket. szabályainak alkalmazása esetén is a Ket. egyes szabályainak „hozzáigazítását” az eljárás jogszerű lefolytathatóságához.

A közigazgatási bírói gyakorlat egyébként a „jogmegállapítás” hiányának érvét annyiban nem követi, hogy a tudomásul vett bejelentést „jóhiszeműen szerzett jog”-ként értelmezi. Emiatt találta például jogsértőnek azt, amikor a már tudomásul vett rendezvény meghosszabbítására irányuló bejelentés kapcsán az egész korábbi bejelentést is felülvizsgálta a rendőrség [27.Kpk.45.188/2011/4.]. Ezt lehet úgy érteni azonban, hogy a jog megszerzése az Alaptörvényen és a Gytv. rendelkezésén és nem a hatóság aktusán alapszik, de ekkor megtévesztő a Ket.-es terminológia alkalmazása. Ebben a döntésében a bíróság a 48 órát jogvesztő határidőként értelmezte, amelynél fogva már nem lehet felülvizsgálni a korábbi

bejelentés tudomásul vételét. Ugyanezen a döntés arra is példa, hogy a közigazgatási bírói gyakorlat a Ket. rendelkezéseivel „egészítgeti ki” a szabályozást. Így ebben a döntésben a bíróság szerint a Gytv. 8. § (3) bekezdése folytán a Ket. 37. § (1) bekezdését kellett volna alkalmazni és a bejelentést tartalma szerint elbírálni. Ebben a döntésben jelent meg a „lényeges körülmény” mint hivatkozási alap a tudomásul vétel felülvizsgálatára, de a közigazgatási bíróság ezt nem tartotta követhetőnek, a vizsgálatot csak az új bejelentésre lehetett volna lefolytatni.

Ebből az következik, hogy a Gytv. és a Ket. viszonyában – az általános szabályoktól eltérően – nem a Ket. élvez alkalmazási elsőbbséget, hanem a Ket. szabályai csak kiegészítő, mögöttes jelleggel hívhatóak fel a Gytv. 8. § (3) bekezdése folytán (más kérdés ennek a mértéke, hiszen számos eljárási kérdést a Gytv. és a Bmr. nem szabályoz). A közigazgatási bírói gyakorlat egyébként ezt követi, amikor úgy fogalmaz, hogy „a Gytv. hivatkozott rendelkezései és a mögöttes szabályozásként érvényesülő Ket., továbbá a Bmr.” határozzák meg részletesen a közigazgatási szervek tényállás-tisztázási kötelezettségét. A Gytv. szerinti eljárás tehát nem Ket.-es hatósági ügy, de a Gytv. utaló szabálya folytán a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni a hézagok kitöltésére. A Bmr. 2. § (1) bekezdése „a bejelentés elbírálásáról” szól. A bejelentés elbírálására tehát elsődlegesen a Bmr. szabályai vonatkoznak, de a fentiek szerint a Ket. rendelkezései is megfelelően irányadók. A nyelvtani értelmezés akként támogathatja meg ezt az érvelést, hogy a Gytv. 8. § (3) bekezdése a rendőrség „eljárásáról” és nem a „döntéshozatalról szól”.

Praktikus érv a Ket. alkalmazása mellett már a bejelentést követő eljárásban, hogy számos eljárási kérdés nyitva maradna a Ket. alkalmazása nélkül. Példaként lehet említeni egyes ügyféli jogok gyakorlásának ellehetetlenülését, mint pl. az iratbetekintési jog, nincs szabály a képviselőre, a jogi képviselőre, az anyanyelv használatára. A bírói gyakorlat egységesnek tekinthető abban, hogy alkalmazhatónak találja a Ket. alapvető rendelkezéseit is.

Ezt az értelmezést tekintjük kiindulópontnak a többi eljárási kérdés vizsgálatakor.

Javaslatunk a Gytv., a Bmr. és a Ket. szabályainak összehangolása, egyértelmű eljárásjogi szabályozás megteremtése az alkalmazható és a nem alkalmazható szabályok megállapításával.

## **2. Az eljárásban részt vevő hatóságok és más szereplők (TEK, Készenléti Rendőrség és BKK)**

A közigazgatási hatósági jogalkalmazásban két jellemző probléma tapasztalható. Az egyik, hogy a bejelentést elbíráló rendőri szerv más rendvédelmi szerv szakmai véleményére figyelemmel hozza meg a döntését, különösen a védett személyek és létesítmények esetén. Kérdés, hogy a TEK erre vonatkozó nyilatkozata, okirata esetén a BRFK-nak mely jogszabályi rendelkezések biztosítják azt a lehetőséget, hogy az erre vonatkozó dokumentumok tartalmát felülmérlegelve akként foglaljon állást, hogy a személyi és létesítményi védelem más, az alapvető jog gyakorlását kevésbé korlátozó módon is megoldható. A másik problémakör, hogy a közlekedés más útvonalon történő biztosíthatóságának hiányára alapított tiltó határozat megalapozottságát növelheti-e a rendőrség szakszolgálatán túlmenően egy másik „szakhatóság” igénybevétele (BKK).

A Bmr. 2. § (1) bekezdése szerint a közterületen tartandó rendezvény (a továbbiakban: bejelentéshez kötött rendezvény) megtartására vonatkozó bejelentés elbírálására a rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányság, a fővárosban a Budapesti Rendőr-főkapitányság vezetője (a továbbiakban: vezető) jogosult. A Bmr. 2. § (2) bekezdése értelmében az illetékes vezetők jogkörüket akkor is önállóan gyakorolják, ha a rendezvény helyszíne több rendőrkapitányság működési területét érinti. A Bmr. 2. § (3) bekezdése szerint a döntés előkészítését és az ezzel összefüggő ügyintézői feladatokat a rendőrkapitányságokon a közrendvédelmi szerv (osztály, alosztály, csoport), a fővárosban a Budapesti Rendőr-főkapitányság Közrendvédelmi Osztálya (a továbbiakban: közrendvédelmi szerv) végzi. A Bmr. 4. § (3) bekezdése értelmében a közrendvédelmi szerv vezetője a bejelentés tartalmi vizsgálatát követően a bejelentésről írásban, távbeszélőn, telefaxon vagy távgépírón tájékoztatja azoknak a szolgálati ágaknak a vezetőit, akiknek szakvéleménye szükséges annak eldöntéséhez, hogy a tervezett rendezvény megtartása nem ütközik-e a Gytv. valamelyik rendelkezésébe, illetőleg nem szükséges-e a Törvény 8. §-a (1) bekezdésének alkalmazása. A Bmr. 4. § (4) bekezdése szerint a megkeresett szervek vezetői a rendezvény megtartásával kapcsolatos szakvéleményeket a lehető legrövidebb időn, de legkésőbb 24 órán belül, írásban közlik a közbiztonsági szerv vezetőjével. A Bmr. 4. § (5) bekezdése értelmében a közrendvédelmi szerv – figyelemmel a Gytv. 8. §-ára – tájékozódik, hogy a bejelentett rendezvény tervezett ideje és helye nem veszélyezteti-e súlyosan népképviselői szerv, vagy bíróság zavartalan működését, illetőleg nem jár-e a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével. Az esetleges megtiltást megalapozó körülményre hívja fel a szervező figyelmét és tájékoztassa, hogy ez a hely vagy időpont megváltoztatásával elhárítható. A Bmr. 5. § (1) bekezdése szerint a közrendvédelmi szerv vezetője a bejelentést a szakvéleményekkel, a 4. § (5) bekezdésében meghatározott adatokkal, a szervezőkkel folytatott egyeztetésről készült jegyzőkönyvekkel és egyéb iratokkal döntés végett haladéktalanul a vezető elé terjeszti. A vezető a bejelentés beérkezését követően 48 órán belül dönt a rendezvény esetleges megtiltása kérdésében, illetve állást foglal, hogy a rendezvény megtartása a Gytv. rendelkezéseinek megfelel-e. A Bmr. 5. § (2) bekezdése értelmében a bejelentéshez kötött rendezvény megtiltásáról a vezető államigazgatási határozatban dönt. A határozat indoklási részének minden esetben tartalmaznia kell a rendezvény megtiltásának törvényen alapuló konkrét okát. A Gytv. 8. § (1) bekezdése, a Bmr. 2. § (1) bekezdése és 5. § (1)-(2) bekezdése szerint az ügyben a döntésre hatáskörrel rendelkező szerv Budapesten Budapest Rendőrfőkapitánya. A bejelentés elbírálása és a rendőrség eljárásának lefolytatása Budapest Rendőrfőkapitányának hatáskörébe tartozik.

Mindenekelőtt azt fontos rögzíteni, hogy sem a Gytv., sem a Bmr. nem jelölt ki a Ket. szerinti szakhatóságot a bejelentés elbírálására irányuló eljárásban. A TEK-et, a BKK-t, és a szolgálatok vezetőit sem a Gytv., sem a Bmr. nem minősíti a Ket. 44. §-a szerinti szakhatóságnak. A Bmr. 4. § (3) bekezdés b) pontjának az a fordulata, hogy „szükséges” a szakvélemény a döntéshez, sem a Bmr.-ben meghatározott szervek kötelező megkeresését (megkeresési és beszerzési kötelezettséget), sem a szakvélemények kötelező figyelembevételét nem jelenti. A Bmr. a szakvélemény adására ugyan megállapít határidőt, de mivel a döntést 48 órán belül meg kell hozni, a szakvélemény adásának elmaradása sem jelenti azt, hogy a döntést a rendőrség ne hozhatná meg, sőt ennek ellenére is köteles a döntést meghoznia a rendelkezésre álló adatok alapján.

A Gytv. és a Bmr. sem tartalmaz a tényállás tisztázás, a bizonyítás elveire vonatkozó szabályokat. Ez azt jelenti, hogy a bejelentés elbírálása során a tényállás tisztázására a Ket. 50. §-a alkalmazható, az ott meghatározott elvekkel. A Ket. 50. §-ának alkalmazása a bírói

gyakorlatban is konkrétan megjelent mint hivatkozás [5.Kpk.46.118/2013/7.; 27.Kpk.45.398/2013/2.]. Mindebből az következik, hogy a Ket. 50. § (1)-(6) bekezdése alapozza meg az ügy elbírálására hatáskörrel rendelkező Budapest Rendőrfőkapitányának azt a jogát (és egyben kötelességét is), hogy a TEK, a BKK vagy más bevont szolgálat (pl. Országgyűlési Őrség) által adott véleményt felülmérlegelje. A Ket. 50. § (4) bekezdésében foglalt szabad bizonyítás és a Ket. 50. § (6) bekezdésében foglalt, a bizonyítékok szabad mérlegelésnek elvéből az következik, hogy a társszolgálatok által adott szakvéleménynek nincs előre meghatározott bizonyító ereje.

A Bmr. által előírt „szakvélemény” és „szakértő szervezet” tekinthető a Ket. 58. § (3) bekezdés első mondatában foglaltak végrehajtásának. Eszerint ha jogszabály meghatározott szakértő igénybevételét írja elő, úgy ezt a szervezetet, intézményt, testületet vagy személyt kell szakértőként kirendelni. Ugyanakkor a megkeresett szolgálatok (valójában gyakran belső főosztályok) csak körülményesen tekinthetők a Ket. által „elképzelt” szakértőnek. Itt inkább a Bmr. 2. § (3) bekezdése szerinti egyazon közigazgatási szervezeten belüli „döntés-előkészítésről” van szó. Igazán csak a „külső” szervektől, mint például a BKK-tól beszerzett vélemény esetén volna indokoltan felvethető, hogy ezek a Ket. szerinti szakvéleménynek minősülnek.

Ennek azonban azért nem látjuk jelentőségét, mert a Ket. szabad bizonyítási rendszere folytán – amely elvet a fentiek szerint a Gytv. szerinti bejelentési eljárásban is alkalmazni kell – a szakszolgálat véleményének a bizonyító erejét az eset összes körülményei alapján kell megítélni. Önmagában annak, hogy ezt szakvéleménynek vagy közönséges nyilatkozatnak tekintjük, nincs jelentősége. Ehhez képest a bizonyító és meggyőző erőt növelheti a BKK vagy más a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt körülményekről szakmai útmutatást adni tudó szerv, személy véleménye vagy állásfoglalása.

Akár felülmérlegelik a TEK, a Készenléti Rendőrség, a BKK vagy más szervezet véleményét, akár nem, a bírósági felülvizsgálat miatt meg kell adniuk ennek indokát, az indokolásnak tartalmaznia kell a Ket. 72. § (1) bekezdés e) pontjában foglalt elemeket. Ez egyébként szintén új elem a közigazgatási bírói gyakorlatban, tehát erre van gyakorlat. Eszerint ugyanis a közigazgatási bírói gyakorlat éppen a Ket. 72. § (1) bekezdés e) pontjára hivatkozással kívánta meg azt, hogy a kérelmezett, vagyis a rendőrség határozatának kell tartalmaznia azt, hogy mi volt a TEK által elrendelt létesítménybiztosítási intézkedés indoka, ezt részleteznie kell. Konkrétan meg kell jelölnie, hogy milyen veszély merült fel a helyszínen a bejelentés szerinti időtartamban. A határozatnak ilyenkor tartalmaznia kell azt is, hogy adott személy vagy intézmény/létesítmény biztonsága másképp nem szavatolható, vagyis elkerülhetetlenül szükséges az intézkedés [20.Kpk.45.258/2013/4.].

A BRFK és a TEK viszonyában a terrorizmust elhárító szerv kijelöléséről és feladatai ellátásának részletes szabályairól szóló 295/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet és a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) sem utal semmiféle alá-fölérendeltségi viszonyra a rendezvények bejelentése kapcsán. (Egyébként sem, hiszen az Rtv. 6. § (3) bekezdése értelmében mind az ORFK vezetőjét, mind a TEK főigazgatóját a miniszterelnök nevezi ki, a BRFK pedig az ORFK és a belügyminiszter irányítása alá tartozik. Az Rtv. 6. § (2) bekezdése a TEK főigazgatójának csak a saját maga által vezetett szervvel szemben fogalmaz meg hatásköröket.) Az pedig, hogy e szervezetek között esetleg vita merül fel a BRFK eltérő döntése miatt, nem a bírósági felülvizsgálatra tartozó kérdés. A BRFK-nak azt kell szem előtt tartania, hogy a rendezvény bejelentése kapcsán a döntés joga és felelőssége

egyedül az övé.

A fentieket egyébként a közigazgatási bírói gyakorlat is alátámasztja, és megítélésünk szerint ez helyes álláspont [17.Kpk.45.743/2013/2.]. Eszerint ugyanis „*a gyülekezés megengedhetőségéről való döntés nem a TEK, hanem a kérelmezett (a BRFK) hatásköre, az erre vonatkozó eljárást a Gytv. szerint – az AB és az EJEK gyakorlatára figyelemmel – kell lefolytatni. Ebben az eljárásban jogszabály nem nevesíti szakhatóságként a TEK-et, a „kvázi szakhatóság” fogalmat pedig a jogrend nem ismeri, így a kérelmezettre a bejelentés elbírálása során nem kötelezőek a TEK megállapításai. Saját mérlegelés alapján, saját felelősséggel kell döntenie arról, hogy tudomásul vesz-e vagy sem egy gyülekezésre vonatkozó bejelentést.*” Ebből fakadt az is, hogy a bíróság nem csak a rendőrség által a Ket. 30. § b) pontja alapján hozott határozatot, hanem a TEK létesítménybiztosítási intézkedését is felülvizsgálta érdemben mint a tervezett gyülekezés megtiltásával egyenértékű döntést [lásd még 27.Kpk.45.920/2013/2.].

Kérdés, hogy hogyan tudja a rendőrség megítélni tényszerűen azt, hogy a TEK állításaival szemben van mód a gyülekezés megtartására a védett személy vagy létesítmény környezetében. A kérdés egyrészt szakmai és a BRFK és a TEK szakmai egyeztetését igényli, amit semmilyen jogszabály nem zár ki. Másrészt a vonatkozó közigazgatási bírói gyakorlat elég egyértelmű abban, hogy mit is kell a rendőrségnek ilyen esetben vizsgálnia: a helyszín adottságait, a tervezett gyűlés konkrét helyszínét (járda, úttest, úttorkolat stb.), létszámát, időtartamát, és le kell írni a veszélyt, amit állítanak. E veszélynek szerintünk közvetlennek és azonnalinak kell lennie, az, hogy néhány tüntető táblákkal a miniszterelnök házához vonul, bőven belefér a közszereplő tűrés kötelezettségébe és a politikai véleménynyilvánításba [20.Kpk.45.258/2013/4.; 27.Kpk.45.920/2013/2.] A rendőrségnek vizsgálnia kell, hogy egyáltalán a TEK intézkedése még érvényes-e (megtől meddig tart), mi a területi és időbeli hatálya [27.Kpk.45.265/2013/2.].

Megjegyezhető, hogy ha nem volna különválasztva a TEK, a rendőrségben nem okozna ilyen „skizofrén” helyzetet ennek kezelése. A BRFK-nak azonban tudomásul kell venni, hogy valójában olyan „szakkérdésről” van szó, amelyben végső soron neki kell állást foglalnia alapjogi és gyülekezési jogi szempontból.

### **3. A rendezvény jogszerűségére vonatkozó rendőrségi álláspont utólagos megváltozása – a hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eljárások alkalmazhatósága**

A Ket. 71. § (2) bekezdése szerint törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában, ha az ügyfél kérelme jog megszerzésére irányul és ellenérdekű ügyfél az első fokú eljárásban nem vett részt, a) az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása, ha a hatóság az előírt határidőben nem hoz döntést, b) a szakhatóság hozzájárulását megadottnak kell tekinteni, ha a szakhatóság az előírt határidőn belül nem ad ki állásfoglalást. A Ket. 71. § (6) bekezdése szerint a hatóság mellőzi a határozathozatalt, ha jogszabályban biztosított jogosultság gyakorlásának kizárólag az ügyfél erre irányuló kérelmének benyújtása a feltétele. A hatóság az ügyfél kérelmére igazolja, hogy az ügyfél a kérelem benyújtásától a jogszabályban biztosított jogát jogszerűen gyakorolja. A Ket. 114. § (1) bekezdése szerint, ha a hatóság megállapítja, hogy a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság által el nem bírált döntése jogszabályt sért, a döntését módosítja vagy visszavonja. A döntést közölni kell azzal, akivel a módosított vagy visszavont

döntést közölték. A Ket. 114. § (2) bekezdése értelmében az (1) bekezdés szerinti eljárás lefolytatására - az Alkotmánybíróság határozata vagy ügyészi felhívás alapján indított eljárás kivételével - a hatóság csak egy ízben, és ha törvény eltérően nem rendelkezik, a döntés közlésétől számított egy éven belül jogosult.

A rendőrségi joggyakorlat egyik visszatérő kérdése, hogy alkalmazható-e a Ket. 114. §-a, vagy ha nem, akkor mit lehet kezdeni, egyáltalán lehet-e kezdeni bármit utólag a tudomásul vett bejelentéssel. A közigazgatási bírói gyakorlat egységes. Eszerint „[a] Gytv. 8. § (1) bekezdésében meghatározott 48 órás határidő anyagi jogi természetű, az a kérelmezett részére nyitva álló azon időtartam, amely alatt a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen vagy időben való megtartását megtilthatja. A határidő anyagi jogi természetéből az következik, hogy ha a bejelentésnek a hatósághoz való beérkezésétől számított 48 órán belül a kérelmezett nem tiltja meg a rendezvény megtartását, azt tudomásul vettnek kell tekinteni, és azt követően a rendezvény kapcsán tiltó határozat nem hozható.” [20.Kpk.45.454/2013/4.; 27.Kpk.45.398/2013/2.]. A bírói gyakorlat szerint ezért a 48 óra jogvesztő határidő, ezt követően a rendezvényt tudomásul vettnek kell tekinteni. Ezt a tételt elfogadva álláspontunk szerint a következő levezetés adható. A bejelentés csupán egy adminisztratív kötelezettség, egy adatszolgáltatási kötelezettség. Ilyen formán célja és tartalma csak az, hogy a rendőrség információt szerezzen a gyülekezésről, hogy meg tudja tenni a szükséges rendvédelmi intézkedéseket. Ez utóbbiak körében a legdurvább a teljes előzetes megtiltás, de ezt – részint éppen komolyságánál fogva – csak rendkívül rövid határidővel teheti meg a rendőrség. A 48 óra nem (vagy nem csak) ügyintézési határidő, hanem az a határidő, amelyen belül a hatóságnak döntenie kell. A határidő lejártá után nem csak az ügyintézési határidő telik le, hanem a bejelentést tudomásul vettnek kell tekinteni, és a hatóság elveszti ügyintézési, döntési jogosultságát, ideértve az utólagos felülvizsgálat valamennyi lehetőségét. Az ügyintézési jogosultság elenyészése azt is jelenti, hogy a 48 órát követően megtiltásnak nincs helye, hiszen erre vonatkozóan kifejezett rendelkezést tartalmaz a Gytv. és a Bmr. is. A hatóság számára előírt anyagi jogi jogvesztő határidő inkább hivatalbóli, bírságolási eljárásokra jellemző, amikor bizonyos határidőn túl, ami nem ügyintézési határidő, a bírságot kiszabni már nem lehet.

A bírói gyakorlatban megjelenő azon állásponttal, amely szerint a visszavonásnak egyébként sem a Ket. 97. § (3) bekezdés a) pontja volna az alapja, egyet lehet érteni, vagyis visszavonó határozatot erre nem lehet alapítani. A közigazgatási bírói gyakorlatban azonban van egy másik vonulata, amely a Ket. 71. §-ára épít. Lehetne úgy érvelni, hogy a tudomásulvétel nem eredményez határozatot, vagy inkább úgy, hogy mivel a bejelentés csak adminisztratív kötelezettség, ezért a hatóság nem hoz róla a Ket. 71. §-a szerinti határozatot (hiszen a gyülekezés joga nem a hatóság aktusán alapul, épp ez a célja a Gytv.-nek). Az azonban nem igaz, hogy a Ket. csak a határozat és végzés döntési formákat ismerné, hiszen a Ket. 71. § (2) és (6) bekezdése ismeri a hallgatóságos döntést. Ezzel kapcsolatban inkább azt kellene mondani, hogy a bejelentés nem feleltethető meg a Ket. 71. § (2) bekezdésének, mert a bejelentő nem jogot kérelmez, hanem csak adminisztratív kötelezettségét teljesíti. Megfeleltethető azonban – a fentiek szerint a Ket. megfelelő alkalmazásával – a Ket. 71. § (6) bekezdésének. Elvi alapon nem zárható ki, hogy az alakszerű határozat meghozatalának mellőzése ettől még döntést eredményez, amelyre a Ket. szabályait alkalmazni kell. A hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eljárások nem tesznek aszerint különbséget, hogy kifejezett, alakszerű vagy implicit, hallgatóságos döntés született. Sőt az 1/2009. KJE alapján éppen a nem alakszerű formában meghozott határozatok esetében is érvényesülnie kell a tartalom szerinti elbírálásnak, és a közigazgatási döntés nem kerülheti el a jogszerűségi felülvizsgálatot

pusztán a forma alapján. Mindez azt jelenti, hogy a hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eljárások kizártságának nem az az elsődleges oka, hogy nincs döntés, hanem az, hogy a Gytv. rendelkezése folytán elenyészik a hatóság döntéshozatali jogosultsága, vagyis nem élt a legsúlyosabb rendészeti eszközzel, az előzetes tiltással.

Ez az érvelés több alkotmányjogi érveléssel is megtámogatható.

A békés gyülekezés megtartása nem függhet a hatóság szabad mérlegelésétől. A Gytv.-ben és a Bmr.-ben előírt 48 óra ezért értelmezhető úgy, hogy a legsúlyosabban alapjog-korlátozó állami beavatkozásra véges határidőt ír elő a jogszabály. Ha nem volna ilyen határidő, és a rendőrség bármikor (a Ket. szerinti egy éven belül) utólag felülvizsgálhatná a tudomásul vételt akár részben, akár egészben, ezzel lehetőséget adnánk arra, hogy akár a tervezett gyűlést közvetlenül megelőzően lehetetlenítse el a gyűlést a rendőrség, amelyet ekkor már hiába támadnak jogorvoslással, a gyűlés könnyen okafogyottá válhat. Érdekes megfigyelni, hogy miközben a rendőrség eljárását ilyen szűk keretek közé szorítja a jogszabály, az alkotmánybírói gyakorlat a bejelentő oldalán fokozatosan kiszélesítette a bejelentés elmaradásának lehetőségét, és önmagában a bejelentés elmaradása nem ad alapot a rendezvény feloszlatására. (Ezt a *Bukta* ügyben az EJEB is megerősítette arra az esetre, ha különleges körülmények azonnali politikai választ igényelnek.<sup>130</sup>) Ha tehát a hatóság szabad belátásának korlátozásáról van szó, alkotmányjogilag biztonságosabb ennek az érvelésnek a követése. A visszavonás ekkor az ABh. határozat alapján a tiltással volna egyenértékű, így ezen érvelés alapján is kizárható a visszavonás lehetősége a Gytv. 8. § (1) bekezdése alapján. Ez az az eset, amikor semmilyen körülmény nem változott meg, hanem ugyanolyan feltételek mellett (ügyazonosság) a rendőrség egyszerűen utóbb megváltoztatja az álláspontját.

Ettől különböző eset az, ha a körülmények utólagos megváltozása folytán tiltó határozatot hozna a rendőrség (pl. rendkívüli ülést hívna össze az Országgyűlés a bejelentést és a tudomásul vételt követően) egy új ügyben. Erre kifejezett jogszabályi felhatalmazása nincs a rendőrségnek. A Gytv. 8. § (1) bekezdése csak a bejelentést követő 48 órán belül hatalmazza fel a rendőrséget a tiltásra. A rendőrség csak bejelentés alapján vizsgálódhat, vagyis tiltó határozatot is csak bejelentés alapján hozhat. Hivatalból nem indíthat gyülekezési eljárást. A probléma pedig ebben van: ha ugyanis a rendőrség utólag arra hivatkozva hozna tiltó határozatot, hogy a bejelentés tudomásul vételét követően olyan körülmények következtek be, amelyek miatt már alkalmazható volna a Gytv. 8. § (1) bekezdése, valójában hivatalból indítana eljárást, erre viszont nincs hatásköre.

Ez az eset nem azonosítható azzal, amikor új bejelentés van, és az új ügyet nyit. Ennyiben egyébként szintén koherens – igaz csak részben - a bírói gyakorlat. Jogsértőnek találta azt, amikor a már tudomásul vett rendezvény meghosszabbítására irányuló bejelentés kapcsán az egész korábbi bejelentést is felülvizsgálta a rendőrség [27.Kpk.45.188/2011/4.]. Ebben a döntésében a bíróság a 48 órát jogvesztő határidőként értelmezte, amelynél fogva már nem lehet felülvizsgálni a korábbi bejelentés tudomásul vételét. Ebben a döntésben jelent meg a „*lényeges körülmény*” mint hivatkozási alap a tudomásul vétel felülvizsgálatára, de a bíróság ezt nem tartotta követhetőnek, a vizsgálatot csak az új bejelentésre lehetett volna lefolytatni, mert az eljárás így sértette a jóhiszeműen szerzett jogot. Itt az érvelés abban sántít, hogy ha azt mondjuk, hogy nincs döntés a tudomásul vételnél, és a gyülekezés joga nem a hatóság határozatából ered, akkor a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogvédelem nem hivatkozható a

Ket. szerint, ami csak alaki jogerős döntéshez kapcsolódhat. Megjegyezhető ezzel az érvel kapcsolatban, hogy ha el is fogadnánk a Ket. 114. §-ának alkalmazhatóságát, nehéz volna olyan esetet mondani, amikor a bejelentő „rosszhiszeműsége” bizonyítható. Eszköztelen marad-e a rendőrség ennek az álláspontnak a követésével? A Gytv. logikája az, hogy a rendőrség csak a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt okokból tilthatja meg 48 órán belül a gyülekezést. Ezen túl a Gytv. már nem a hatósági úton való beavatkozással kívánja a gyülekezés törvényességét biztosítani, hanem a rendezvény feloszlításának jogát adja meg a rendőrségnek, illetve a rendezvény törvényességének veszélybe kerülése esetén a szervező köteles a rendezvényt feloszlítani. Emellett álláspontunk szerint a tudomásul vett rendezvényt is fel lehet oszlítani a Gytv. 8. § (1) bekezdésére hivatkozva, ha ott derül ki, hogy nem teljesülnek ezek a feltételek (pl. súlyosan veszélyezteti a Parlament működését). Az ombudsman egyébként tudomásunk szerint szintén úgy értelmezte a Gytv. 8. § (1) bekezdését, hogy az is a rendezvény feloszlítását teszi lehetővé, ha a rendezvény ideje alatt következik be a Gytv. 8. § (1) bekezdése.

A fordított helyzet az, hogy a megtiltott rendezvényről szóló határozatot utóbb a Ket. 114. §-a szerint vissza lehet vonni. Ha elismernénk, hogy a Ket. 114. §-a alkalmazható, akkor is felvetődne, hogy a tiltó határozattal szemben a bírósági felülvizsgálat nyitott, és ha bíróság felülvizsgálta a határozatot, a Ket. 114. § (1) bekezdése szerint a döntés módosításának és visszavonásának már nincs helye. Bírósági felülvizsgálat hiányában a Ket. 114. §-ának alkalmazása elvileg lehetséges volna, de ebben az esetben a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jog állná útját a visszavonásnak (gyakorlásnak számítana a rendezvény bármilyen megszervezésére irányuló cselekmény).

Mindez azt jelenti, hogy a körülmények utólagos megváltozására a Gytv. maga ad szabályokat a rendezvény feloszlításának lehetőségével.

#### **4. Az idő előtti bejelentések – egy eldöntetlen neuralgikus pont**

A Bmr. 3. § (1) bekezdése szerint a rendőrség csak a Gytv. 7. §-ában előírt adatokat igényelheti. Ha a bejelentés azokat nem vagy hiányosan tartalmazza, akkor a közrendvédelmi szerv - a személyesen benyújtott vagy szóban tett bejelentés esetén az átvevő, illetve a bejelentést felvevő rendőri szerv - hívja fel a szervező figyelmét, határidő megjelölésével, a hiány pótlására. Postán érkezett bejelentés esetén - a rendezvény tervezett időpontjától függően - a hiánypótlásra való felhívás írásban, postai úton vagy közvetlen megkereséssel történik. A felhívás másodpéldányát, illetve a megkeresésről szóló feljegyzést az ügyirathoz kell csatolni. A Bmr. 3. § (2) bekezdése szerint a személyesen benyújtott bejelentés hiánypótlását a szervező helyben, azonnal elvégezheti. Ha a hiány helyben nem pótolható - szóbeli és írásos bejelentésnél egyaránt - a hiánypótlásra történt felhívást és a megjelölt határidőt jegyzőkönyvbe kell foglalni.

A Bmr. 3. § (3) bekezdése szerint hiánypótlásra legkorábbi határidőként a rendezvény megtartásának tervezett időpontját megelőző harmadik nap jelölhető meg. A Bmr. 3. § (4) bekezdése alapján ha a szervező az (1) bekezdés szerinti hiánypótlást a megjelölt határidőn belül elvégzi, a bejelentést időben és szabályszerűnek kell tekinteni. Ha a hiányt határidőre nem pótolja, a vezető a rendelkezésre álló adatok alapján dönt.

Az idő előtti bejelentésekkel kapcsolatban eljárásjogi szempontból az a probléma, hogy a

jelenlegi szabályozás fikatív tényállás megállapítására kényszeríti a rendőrséget. A Ket. 30. § c) pontjának alkalmazásával szemben az az érv hozható fel, hogy mit jelent a „cél” vizsgálata ebben az esetben, s az egyébként is fizikai lehetetlenségre utal. A rendezvény célját nem jelentheti a tartalomsemlegesség elve miatt. A Ket. 30. § c) pontjának alkalmazása azt jelentené, hogy a rendőrség azért nem veszi tudomásul a gyülekezést, vagyis hoz a tiltó határozattal egyenértékű döntést, mert mindenki számára felismerhető, hogy a bejelentést nem lehet teljesíteni. E pont elfogadása azt kell, hogy jelentse, hogy a rendőrségnek ebben az esetben azt kell bizonyítania a tényállás tisztázása körében, hogy a bizonyítási eljárás eredményeképpen a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt okok megállapíthatósága mindenki számára felismerhetően lehetetlen, vagyis objektíve és ésszerűen nem lehet megítélni a bejelentés alapján a Gytv. 8. § (1) bekezdése szerint a rendezvény megtarthatóságát. Fikatív tényállásra pedig sem tudomásul vételt, sem elutasítást nem lehet alapozni. Mivel az idő előtti bejelentések esetében éppen arról van szó, hogy még távoli a gyülekezés időpontja, a bírósági gyakorlat azt az álláspontot foglalta el, hogy alapjogsérelem nem vetődhet fel, hiszen a tiltással egyenértékű elutasítás nem zárja el a bejelentőt a gyülekezéshez való jogának gyakorlásától az ésszerű időben tett bejelentéssel [17.Kpk.45.531/2014/2.; 17.Kpk.45.226/2014/2.]. Álláspontunk szerint ebben nincs alkotmányjogi probléma, hiszen a gyülekezési jog lényeges tartalma ezzel nem sérül, a 3/2013. ABh. alapján pedig a bíróságnak érdemben kell felülvizsgálnia ezt a döntést. Azt, hogy mi ésszerű, a körülmények alapján a bíróság feladata eldönteni.

Több értelmezési út is felvethető:

- a Ket. 50. §-ának alkalmazása: a Gytv. 8. § (1) bekezdése szerint a tiltó határozatban csak azt lehet megállapítani, hogy a sérelem bekövetkezik-e, vagy a közlekedés más útvonalon nem biztosítható. A tiltó határozat nem alapítható arra, hogy „nem megállapítható” ez vagy az a körülmény. Ha nem állapítható meg a Gytv. 8. § (1) bekezdése, tudomásul vételnek van helye.
- a Ket. 31. § (1) bekezdés i) pontjának alkalmazása: az eljárást a hatóság megszünteti, ha hivatalbóli eljárásban a tényállás a határozat meghozatalához szükséges mértékben nem volt tisztázható, és további eljárási cselekménytől sem várható eredmény. Ez a pont volna a valós megoldás, ha a gyülekezési eljárás hivatalból indulna. Ahogy azonban a fenti bírói gyakorlatból látszik, a bejelentésre a kérelem szabályait rendelik alkalmazni, és a szabályozásból valóban a kérelemre induló eljárások természete rajzolódik ki.
- a Ket. 31. § (2) bekezdésének alkalmazása: a hatóság az eljárást megszüntetheti, ha az ügyfél a kérelmére indult eljárásban a hiánypótlásra való felhívásnak nem tett eleget, és az erre megállapított határidő meghosszabbítását sem kérte, illetve nyilatkozattételének elmaradása megakadályozta a tényállás tisztázását. A Bmr. hiánypótlási szabályai folytán azonban nehéz elképzelni olyan hiánypótlást és adatokat, amelyeket a bejelentő nem tud pótolni, illetve erre hivatkozva a tényállás megállapíthatatlanságára hivatkozni.

A közigazgatási bírói joggyakorlat nagy várakozásokkal tekintett az Alkotmánybíróság álláspontjára, a taláros testület azonban nem adott megnyugtató választ. A közigazgatási bírói gyakorlat elfogadta, hogy egy egy évvel korábban bejelentett rendezvény esetében nem lehet kellő alapossággal állást foglalni a rendezvény tudomásulvételében. Mindez különösen azért nem okozott gondot, mert a közigazgatási bírói gyakorlat szerint az ilyen rendezvények esetében a bejelentő alapvető joga nem sérül, hiszen a rendezvény újra bejelenthető, és az adott ügyekben az sem merült fel, hogy valamely azonnali eseményre kellene reagálni.

Ráadásul mintha az Alkotmánybíróság mintha el is fogadta volna ezt az érvet a 3106/2015. (VI. 09.) AB számú végzésében. Mindenesetre továbbra is nyitva hagyta azt a kérdést, hogy alkalmazható-e a Ket. 30. § c) pontja „megfelelően”, vagy ez egy téves bírói gyakorlat. A 24/2015. (VII. 7.) AB határozat alapján azonban inkább ennek kizártsága következik, különösen a [26] bekezdés alapján, amely szerint „[az] elutasítással a bíróság lényegében nem a rendőrségi határozat törvényességéről döntött, döntésével mégis hatályában fenntartotta a tiltást, aminek a jelen ügyet érintő burkolt jogkövetkezménye, hogy egy, az idő előttiségre vonatkozó, **sem az Alaptörvényből, sem pedig a Gytv.-ből le nem vezethető tiltó okot fogadott el a bíróság**, amikor a sem a rendőrség határozatában, sem pedig a panaszos (kérelmező) jogorvoslati kérelmében nem szereplő indokra alapította döntését. Ugyanez a döntés a jövőre nézve a bejelentést érdemi vizsgálat nélkül elutasító határozat meghozatalát kilátásba helyező, a bejelentés időbeliségével kapcsolatos szabályt állapít meg, aminek, ahogy arra a bíróság is rámutat, **„explicit” jogszabályi alapja nincs.**

*Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a bíróság által alkalmazott „ésszerűségi szempont” nem vezethető le sem az Alaptörvényből, sem a Gytv.-ből. Még a „józan ész” szerint „nem túl korán”, például a kezdő időpont előtt egy hónappal vagy akár éppen három nappal bejelentett és tudomásul vett rendezvények esetében sem zárható ki, hogy utóbb olyan esemény következik be, amelyről a rendőrségnek előre nem volt tudomása, így azt nem tudhatja mérlegelni a bejelentés tudomásulvételekor. A bejelentési kötelezettségnek éppen az a lényege, hogy a rendőrség felmérje a rendezvény paramétereit, a kapcsolódó kockázatokat, azt, hogy milyen előkészületeket kell tennie az alapjog gyakorlásának biztosítása érdekében.”<sup>131</sup>*

## 5. A jogorvoslathoz való jog tartalma és terjedelme

Az Alkotmánybíróság 24/2015. (VII.7.) AB határozata felveti a jogorvoslathoz való jog tartalmának és terjedelmének kérdését is a rendőrség határozatával szembeni bírósági felülvizsgálattal kapcsolatban. Az Alkotmánybíróság ugyanis nem fogadta el, hogy a közigazgatási bíróság a rendőrség határozatában foglalttól eltérő jogalapon utasította el a kérelmező felülvizsgálati kérelmét. Az Alkotmánybíróság szerint a kérelmező gyülekezési joggal kapcsolatos jogorvoslathoz való jogát sértette, hogy a bíróság nem a felülvizsgálati kérelmében foglalt indokok alapján érdemben vizsgálta meg a rendőrség érdemi határozatában foglaltak jogszerűségét, hanem arra az álláspontra helyezkedett, hogy időelőttiségre tekintettel, lehetetlen célra irányultság miatt érdemi vizsgálat nélkül kellett volna elutasítani a bejelentést.

Az Alkotmánybíróság fenti értelmezése fenti értelmezése különösen amiatt keltett bizonytalanságot, mert egy hónappal korábban hozott döntésben a taláros testület még elfogadni látszott a közigazgatási bíróság eljárását.

A hivatkozott korábbi 3106/2015. (VI.9.) AB végzésben az Alkotmánybíróság visszautasította a 17.Kpk.45.531/2014/2. végzés ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt, mert egyetértett a bíróság azon álláspontjával, hogy az ismételt bejelentés lehetőségére tekintettel az időelőttiség miatti elutasítás érdemben nem hatott ki a panaszos által felhívott gyülekezéshez való jog és véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlására. A diszkriminációra és tisztességes eljáráshoz való jogba ütközésre hivatkozással pedig a panaszos az Alkotmánybíróság szerint nem állított olyan alaptörvény-ellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként

<sup>131</sup> Kiemelés tőlünk.

lehetne értékelni, vagy amely alapján a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvényellenesség merülne fel. Ezen alapjogsérelemi aggályok is a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggésben merültek fel, és a panasz ezek tekintetében lényegében az eljáró hatóságok megállapításainak felülbírálatára irányult.

Ezt a döntést az Alkotmánybíróság teljes ülésen egyhangúan, különvélemény nélkül hozta.

Ezzel szemben azonban csupán egy hónappal később – szintén teljes ülésen, azonban már két alkotmánybíró különvéleményével – megszületett a 24/2015. (VII. 7.) AB határozat, amely a fentiek szerint „meghagyott” bírói döntéssel teljesen azonos 17.K.45.226/2014/2. számú végzést immár „kirívóan törvénysértőnek” minősítette és megsemmisítette. A különbség a két alkotmányjogi panasz között mindössze annyi volt, hogy itt a panaszos már nem csupán a gyülekezési, véleménynyilvánítási és tisztességes eljáráshoz való jogokra, hanem a jogorvoslathoz való jogra is hivatkozott. Ez pedig gyökeresen fordított az Alkotmánybíróság többségi álláspontján. Az Alkotmánybíróság ebben a határozatban a bíróság terhére rótta, hogy nem a panaszos felülvizsgálati kérelmének megfelelően, érdemben vizsgálta a rendőrség határozatát, hanem sem az Alaptörvényből, sem pedig a Gytv.-ből le nem vezethető tiltó ok (időelőttiség) és szempont (ésszerűség) alapján. Ezzel a bíróság az Alkotmánybíróság érvelése szerint valójában megváltoztató határozatot hozott, amelyre a Gytv. alapján nem lett volna lehetősége. E kirívó törvénysértés eléri az alaptörvényellenesség szintjét, mert a „törvénysértések” következtében nem érvényesülhetett a jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma. Mindezt pedig súlyosbítja, hogy mindez közvetett módon egy alapvető jog, a gyülekezési jog gyakorlásával áll összefüggésben. A gyülekezés bejelentője kétségtől bejelenthet egy újabb gyülekezést, azonban a bíróság elutasító végzése a tiltó határozatot hatályában fenntartja, miközben annak érdeméről nem mond semmit, bár ez lenne a felülvizsgálati eljárás lényege. A felülvizsgálati kérelem érdemi elbírálásának hiányában – amely az Alkotmánybíróság olvasata szerint az EJEE 13. cikkére vonatkozó strasbourgi gyakorlat (*Bensaid v. United Kingdom*) értelmében – tehát az AB határozat szerint sérült az indítványozó hatékony jogorvoslathoz való joga.

Két alkotmánybíró különvéleménye szerint azonban a jogorvoslathoz való jog nem sérült, mert a bíróság nincs kötve a felülvizsgálati kérelemben előadott érveléshez, nem csak azokat a szempontokat veheti figyelembe, amelyekre a felülvizsgálati kérelemben hivatkoznak. Az, hogy a felülvizsgálati kérelem elutasításának alapját képező bírósági érvelés elfogadható-e, a jogorvoslati jog érvényesülésén kívül eső kérdés, ezért a döntés esetleges téves volta sem tekinthető az indítványozó jogorvoslathoz való jogtól történő megfosztásának. A felülvizsgálati kérelem elbírálásra került, annak elutasításával az indítványozó jogorvoslathoz való joga nem sérült. A gyülekezés megtarthatóságának elvi lehetősége továbbra is fennmaradt, a gyülekezési jog sérelme a többségi alkotmánybírói álláspont szerint sem következett be.

A fenti álláspontok által felvetett dilemma megértéséhez látni kell, hogy az egyes hivatkozott jogok miként viszonyulnak egymáshoz.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági vagy más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

Az EJEE 13. Cikke értelmében bárkinek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje abban az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.

A két fogalom közötti tartalmi különbségeket – a vonatkozó esetjogot is figyelembe véve – az alábbi táblázattal kívánjuk szemléltetni:

| <b>Alaptörvény</b>   | <b>EJEE</b>   |
|--|---|
| A bírósági és közigazgatási határozatok elleni jogorvoslat joga.   | Az állított jogsérelem elleni jogorvoslat joga (függetlenül attól, hogy ez megtestesül-e közigazgatási vagy bírósági döntésben).  |
| Önálló jog (a tisztességes eljáráshoz való jog és egyéb jogok mellett).  | Szubszidiárius jog (ha valamely egyéb cikk tartalmaz eljárásjogi követelményt jogorvoslat vonatkozásában, háttérbe kerül).<br>Amely ügyekre (polgári vagy büntető) alkalmazandó a 6. § (1) bekezdése, ott a 13. Cikk háttérbe szorul. |
| Bármely jog vagy jogos érdek (tehát nemcsak alapjog) sérelme esetén.   | Az Egyezményben meghatározott jog vagy szabadság sérelme esetén.  |
| Elegendő állítani az alap jogsértést („megítélése szerint”).   | Védhetően („ <i>arguable claim</i> ”) kell állítani az alap jogsértést (a nyilvánvalóan megalapozatlan panaszok kiesnek).   |
| Nincs meghatározva, hogy kinek kell a jogorvoslatot nyújtani (ez értelemszerűen közigazgatási fellebbezési fórum vagy bírósági jogorvoslat lehet). | A jogorvoslatot biztosító „hazai hatóság”-ként az EJEB a védett jog fontosságától függően hol bírói fórumot követel meg, hol pedig csak egyébként független és pártatlan egyéb állami szervet.  |
| Nem szerepel a szövegben a hatékonyság követelménye.   | A jogorvoslatnak hatékonnak kell lennie.  |

Láthatjuk tehát, hogy az Alaptörvény által biztosított jogorvoslathoz való jog és az Egyezmény által védett hatékony jogorvoslathoz való jog nem azonos tartalmúak és terjedelműek. Természetesen lehet persze az EJEB Egyezményre vonatkozó esetjogára támaszkodni a szűkszavúbb alaptörvényi védelem pontos tartalmi meghatározása érdekében, ez esetben azonban pontosan követni kell a vonatkozó strasbourgi gyakorlatot és elveket. Vita tárgyát képezheti, hogy a gyülekezési jog „polgári”-e az Egyezmény 6. Cikk (1) bekezdésének alkalmazását megalapozóan, vagy politikainak minősül, legalábbis abban az esetben, ha politikai véleménynyilvánítás célját szolgálja. Vegyük úgy, hogy az utóbbi álláspont irányadó, melyre tekintettel az ilyen gyülekezési ügyet nem a 6. Cikk (1) bekezdése, hanem az ehhez képest szubszidiárius 13. Cikk alapján kell megítélni. Az EJEE 13. Cikkére vonatkozó strasbourgi gyakorlat értelmében pedig elvárás az „*olyan hazai jogorvoslat biztosítása, amely lehetővé teszi a 'kompetens hatóság' számára mind azt, hogy érdemben foglalkozzon az Egyezményen alapuló releváns panasszal, mind pedig azt, hogy megfelelő jóvátételt nyújtson, bár a szerződő felek bizonyos szabadságot élveznek abban, hogy mi módon biztosítják ezen rendelkezés szerinti kötelezettségük teljesítését.*”<sup>132</sup> Az Egyezmény 13. cikkéből fakadó követelmény tehát az Alkotmánybíróság olvasatával szemben nem az, hogy a jogorvoslatot biztosító szerv (bíróság) minden esetben érdemben vizsgálja a panaszolt alapjogi sérelmet, hanem csak az, hogy meglegyen a jogszabályi felhatalmazottsága az érdemi vizsgálatra mindazon esetekben, amikor a panaszt valamely eljárási okból nem kell érdemi vizsgálat nélkül elutasítani. Ez a strasbourgi bíróság által következetesen vallott elv nyilvánult meg a

<sup>132</sup> *Rotaru v. Romania* [GC], no. 28341/95, § 67, ECHR 2000-V (lásd még: *Soering v. the United Kingdom*, 7 July 1989, § 122, Series A no. 161); a kiemelés tőlünk.

24/2015. (VII.7.) AB határozat [19] bekezdésében hivatkozott *Bensaid* ügyben<sup>133</sup> is. Ezen ítélet tömörített megfogalmazása vezethette a taláros testület tagjainak többségét arra a szerintünk téves értelmezésre, hogy az EJEE 13. Cikke értelmében a jogorvoslatot végző szervnek minden esetben ténylegesen meg kellene vizsgálnia és el kellene bírálnia a kérelem érdemi hivatkozásait. Más kérdés az, hogy miként ítélandó meg az, ha a bíróság megváltoztatási jogkör (és tegyük hozzá: új eljárásra kötelezési jogkör) hiányában eltérő indokok alapján hagy helyben egy közigazgatási határozatot. Ez azonban már a tisztességes eljáráshoz való jog körébe tartozó kérdés, melyről az Alkotmánybíróság az egy hónappal korábban hozott 3106/2015. (VI.9.) AB végzésben még egyhangúlag megállapította, hogy e tekintetben a panasz lényegében az eljáró „hatóságok” megállapításainak felülbírálatára irányul. Mivel az ilyen jellegű felülbírálat az EJEE 6. Cikke (1) bekezdése alapján az EJEB szóhasználatával élve a „negyedfok” doktrínába ütközik (amelyből következően a bírói döntés érdemi hibáját az EJEB csak „önkényesség vagy nyilvánvaló ésszerűtlenség” esetén értékelheti), első végzésében még az Alkotmánybíróság is visszautasította az alkotmányjogi panaszt, mert abban a tisztességes eljárás jogára, nem pedig a jogorvoslatihoz való jogra hivatkoztak. Megítélésünk szerint olyan esetekben, amelyekre irányadónak tekinthető az Egyezmény 6. Cikke, azonban a bíróság nem vizsgálja meg egy elé vitt panasz érveit, hanem más alapon dönti el az ügyet, lehet azon töprengeni, hogy a 6. Cikk (1) bekezdése által előírt tisztességes eljárás feltételeként teljesült-e a „bíróshoz való hozzáférés” követelménye, ez azonban – a 13. Cikk tartalmához hasonlóan – megint csak a bíróság elé vitt jogvita érdemi elbírálására jogosult bírósághoz való hozzáférést jelenti, nem pedig azt, hogy a bíróság minden esetben ténylegesen az elé tárt kérelemben foglalt szempontok alapján döntsön. Az Alkotmánybíróság döntéseiben azonban egymásba csúsznak az egyes kategóriák anélkül, hogy világos iránymutatást kapna a közigazgatási bíróság, a jövőben milyen elvek mentén kell eljárnia. Az ugyanis nyilvánvalóan nem lesz tartható, hogy a minden egyes ügyben érdemi vizsgálatot végezzen a felülvizsgálati kérelemben foglalt indokok alapján. Világos állásfoglalás szükséges az Alaptörvényben és az EJEE-ben biztosított jogok egymáshoz való viszonyáról, és erre tekintettel a közigazgatási bíróságot terhelő követelményekről.

A magunk részéről azon két alkotmánybíró különvéleményével értünk egyet, akik szerint az Alaptörvény szerinti jogorvoslati jog nem sérült azzal, hogy a bíróság a rendőrség határozatában foglaltaktól eltérő alapra és indokolásra helyezkedve utasította el a felülvizsgálati kérelmet. (Mindenesetre nem szerencsés, hogy a hasonló helyzetek rendezésére nem áll a bíróság rendelkezésére megváltoztatási vagy új eljárásra kötelezési jog.)

## 6. Alakszerűségek

A Bmr. 7. §-a szerint az írásbeli bejelentésnek tartalmaznia kell:

- a) a tervezett rendezvény kezdetének és befejezésének várható időpontját, helyszínét, illetőleg útvonalát;
- b) a rendezvény célját, illetőleg napirendjét;
- c) a rendezvényen résztvevők várható létszámát, a rendezvény zavartalan lebonyolítását biztosító rendezők számát;
- d) a rendezvényt szervező szerv vagy személyek és a szervezők képviselőjére jogosult személy nevét és címét.

A Bmr. 3. § (1) bekezdése értelmében a rendőrség csak a Gytv. 7. §-ában előírt adatokat

<sup>133</sup> *Bensaid v. the United Kingdom*, no. 44599/98, § 53, ECHR 2001-I

igényelheti. Ha a bejelentés azokat nem vagy hiányosan tartalmazza, akkor a közrendvédelmi szerv — a személyesen benyújtott vagy szóban tett bejelentés esetén az átvevő, illetve a bejelentést felvevő rendőri szerv — hívja fel a szervező figyelmét, határidő megjelölésével, a hiány pótlására. Postán érkezett bejelentés esetén — a rendezvény tervezett időpontjától függően — a hiánypótlásra való felhívás írásban, postai úton vagy közvetlen megkereséssel történik. A felhívás másodpéldányát, illetve a megkeresésről készült feljegyzést az ügyirathoz kell csatolni.

A bejelentés nyelvénél – a Gytv. és a Bmr. eltérő rendelkezésének hiányában – a Ket. nyelvhasználati szabályai alkalmazandóak. Ennek különösen a Gytv. 5. § b) és c) pontja esetén lehet jelentősége. A Ket. 10. § (1) bekezdésében az „azonnali jogvédelem” fordulat magában foglalja megfelelően alkalmazva a gyülekezés alapjogának biztosítottságát. A fenti okok közül igazán az a) pontnak van jelentősége. Bármely adat azonban hiánypótolható, és a hiánypótlás nemteljesítése esetén az eljárás megszüntetésének van helye a Ket. 31. § (2) bekezdése alapján. Álláspontunk szerint nem zárja ki ezt a lehetőséget a Bmr. 3. § (4) bekezdés utolsó mondata, amely szerint ha a hiányt határidőre nem pótolja, a vezető a rendelkezésre álló adatok alapján dönt. A Bmr. szabálya nem a véghatározat meghozataláról rendelkezik, ebbe belefér az eljárás megszüntetése is.

Bár a Bmr. és a Ket. alapján sem lehetne e-mailban bejelentést tenni, mivel a rendőrség végül elfogadta az ombudsman ebbéli álláspontját az IRM álláspontjával szemben és ez a gyakorlat, most már nehéz ezen változtatni. A Ket. alapján ugyanis a kérelem előterjesztésének nincs helye e-mailban, az ugyanis nem minősül elektronikus útnak a kérelmező azonosíthatatlansága miatt [Ket. 28/A. § (1) bekezdés c) pont].

## **6. A kézbesítés**

A Gytv. 8. § (2) bekezdése szerint a rendőrség határozatát 24 órán belül írásban közölni kell a szervezővel. A Bmr. 5. § (3) bekezdése alapján a határozatot a hatósághoz történt beérkezéstől számított 72 órán belül saját kézbesítő útján, az erre vonatkozó jogszabály szerint kell kézbesíteni. Az irat kézbesíthető — a bejelentésben megjelölt — a szervezők képviselőjére jogosult személynek, távollétében a rendező szerv vagy a rendezők bármelyikének. A Ket. 78. § (5) bekezdése szerint a hatóság a döntést írásbeli kapcsolattartás esetén hivatalos iratként vagy írásbelinek minősülő elektronikus úton kézbesíti. Telefax útján nem közölhető a határozat és az önállóan fellebbezhető végzés, kivéve ha a döntés közlésére jogosult személy vagy szerv ezt előzetesen kérte vagy ehhez hozzájárult.

A kézbesítés tehát írásban, saját kézbesítő útján történik. A határidő miatt kizárt a Ket. 79. § (2) bekezdése „nem kereste” jelzéssel való visszaérkezésre vonatkozó szabályának alkalmazása. A Bmr. pedig kifejezetten saját hatósági kézbesítő útján történő kézbesítést ír elő.

Ha feltesszük, hogy ma már ezzel egyenértékű, és a gyors közlésnek megfelel az elektronikus út, a Ket. alkalmazását nem tartjuk kizártnak. A Ket. 78. § (5) bekezdésének alkalmazását kifejezetten praktikusnak gondoljuk, és a Bmr. rendelkezéseinek céljával is összhangban áll. Az email azonban nem tekinthető írásbelinek minősülő elektronikus útnak, így ez a megoldás nem jó.

A Gytv. 6. §-a szerint a bejelentési kötelezettség a rendezvény szervezőjét terheli. Ez a szakasz

azt a kérdést veti fel, hogy ez egyben személyes eljárási kötelezettséget is jelent-e a szervező számára. Azt a bírói gyakorlat alátámasztja, hogy a Ket. 40-40/A. §-ában foglalt képviseleti szabályok mindenképpen alkalmazhatók a tiltó határozatra. A Gytv. 6. §-ából azonban nem következik a személyes eljárási kötelezettség, sőt „szervező szerv” esetén a szervezeti képviselet miatt muszáj felhívni a Ket. rendelkezéseit [bár meg kell jegyezni, hogy az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat szerint a gyülekezési jog alanya természetes személy, de ettől még tény, hogy a szervezésben rész vesznek szervezetek is, sőt a Bmr. 5. § (3) bekezdése szerint a rendező szervnek is lehet kézbesíteni.]

A Gytv. 8. § (1) bekezdése szerinti tiltó határozat közlése esetén a Gytv. és a Bmr. nem írja elő a bejelentő személyes eljárási kötelezettségét, vagyis helyette törvényes képviselője vagy az általa vagy törvényes képviselője által meghatalmazott személy, továbbá az ügyfél és képviselője együtt is eljárhat. A bejelentő jogszerűen adhat meghatalmazást másnak, így jogi képviselőjének is a tiltó határozat átvételére mint eljárási cselekményre. A Bmr. a tiltó határozat kézbesítésére előírja, hogy azt 72 órán belül kell közölni - kötelezően - saját kézbesítő útján. A Bmr. 5. § (3) bekezdése egyébként nem határozza meg a kézbesítés címzettjét, e körben a külön jogszabályra utal, illetve lehetőséget ad arra, hogy a hatóság szabályszerűen kézbesítse az iratot a bejelentő által a bejelentésben megjelölt, a szervezetők képviselőjére jogosult személynek, és ennek távollétében a rendező szerv vagy a rendezők bármelyikének. A Bmr. nem tartalmaz külön szabályt a meghatalmazott képviselővel eljáró bejelentőnek történő kézbesítésre, ezért a közigazgatási bírói gyakorlat szerint ilyen esetben – a Gytv. 8. § (3) bekezdése és a Bmr. 5. § (3) bekezdésében foglalt külön jogszabályra utaló rendelkezése folytán – a Ket. szabályai megfelelően irányadók.

A kérelmezett a Ket. 40. § (2) bekezdése szerint a nem személyesen eljáró ügyfél nevében és megbízásából eljáró személy képviseleti jogosultságát hivatalból köteles vizsgálni, a meghatalmazással eljáró ügyvéd esetében köteles az ügyvédi meghatalmazás szabályszerűségét ellenőrizni. A szabályszerű ügyvédi meghatalmazás követelményeit a Ket. 40/A. § (1)-(2) bekezdése és az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 26. § (1) bekezdése tartalmazza. A Ket. 40. § (7) bekezdése és 78. § (1) bekezdése szerint így a tiltó határozatot joghatályosan a bejelentő/szervező, illetve a Bmr. 5. § (3) bekezdésében meghatározott személyeknek lehet kézbesíteni. A Ket. 40. § (7) bekezdésének ellenére tévesen kézbesített határozat a közlés hiányát eredményezi, és így azt, hogy a határozat nem képes joghatást kiváltani a címzett felé, és bíróság előtt nem támadható meg, hiszen a határozat egyik érvényességi kelléke a szabályszerű közlés.

A Gytv. 8. § (3) bekezdése folytán alkalmazandó Ket. az alapelvi rendelkezések között elsődlegesen ügyféli jogokat szabályoz. Ügyféli, így bejelentői kötelezettség azonban a Ket. 1. § (2) bekezdése és 6. § (1) bekezdése folytán a jóhiszemű ügyféli eljárás és a hatósággal való együttműködés. A Gytv. és a Bmr. rendelkezései a gyülekezéshez való alkotmányos alapjog hatékony biztosítása érdekében gyors eljárást és rövid határidőket írnak elő az eljárásban részt vevő szervezeteknek, így a közigazgatási hatóságnak és a közigazgatási bíróságnak is. Az eljáró állami szervek kötelesek a törvény rendelkezéseinek megfelelő határidőben eljárni, ehhez azonban – például a kézbesítés esetén – elengedhetetlen lehet a rendezvény szervezőjeként a rendezvény megtartásával kapcsolatos ügyintézési teendőkben való elvárható közreműködés, a bejelentő által maga kezdeményezett rendezvénnyel kapcsolatos adminisztratív teendők gondos intézése. A Ket. alapján amíg a közlés nem történik meg, az egyébként már szabályszerűen meghozottnak minősülő tiltó határozathoz fűződő jogkövetkezmények nem alkalmazhatóak. A jóhiszemű ügyféli eljárás körében a közigazgatási bírósági joggyakorlat

ezért nyomatékkel hangsúlyozza, hogy a Gytv. és a Ket. rendelkezései nem kerülhetők meg azzal, hogy a szervező nem veszi át a határidőben meghozott és kézbesíteni megkísérelt tiltó határozatot (gyakori a hatósági jogalkalmazásban a „bújócska” a kézbesítés elől). A Gytv. 8. § (3) bekezdése folytán alkalmazandó Ket. 79. § (1) bekezdés szerint ha a postai úton történő kézbesítés azért hiúsul meg, mert a címzett vagy meghatalmazottja úgy nyilatkozik, hogy a küldeményt nem veszi át, az iratot a kézbesítés megkísérlésének napján kézbesítettnek kell tekinteni. A Bmr. 5. § (3) bekezdése ugyan kötelezően a saját kézbesítővel történő kézbesítést írja elő, de a Ket. 79. § (8) bekezdése szerint a hatósági kézbesítő által történő kézbesítésre az e §-ban foglalt rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kell. Vagyis a bejelentő együttműködésének hiánya esetén is van eljárásjogi megoldás.

## II. A gyülekezési joggal összefüggő egyes anyagi jogi problémák

### 1. A Gytv. 8. § (1) bekezdésén alapuló megtiltás

A bejelentett rendezvény előzetes megtiltásának esetkörét a Gytv. 8. § (1) bekezdése tartalmazza. Ennek értelmében ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható, a rendőrség a bejelentésnek a hatósághoz való beérkezésétől számított 48 órán belül a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását megtilthatja.

A népképviselői szervnek vagy bíróságnak nem minősülő szervezet (pl. köztársasági elnök vagy olyan közigazgatási szerv, amely egyébként eljárásjogilag „bíróságnak” minősül, pl. Közbeszerzési Döntőbizottság) működésének súlyos veszélyeztetésére hivatkozással a Gytv. 8. § (1) bekezdése alapján nincs lehetőség a tiltásra. Jelenleg közrendvédelmi klauzula sincs a Gytv.-ben, csupán a két megtiltási ok. Ami a gyülekezési joggal szemben álló jogokat és érdekeket illeti, a közlekedésrendészeti érdeken és a népképviselői és bírósági szervek zavartalan működéséhez fűződő érdeken túl bármilyen más érdek figyelembe vételéhez túl kell lépni ezen a törvényhelyen.

Hangsúlyozni szükséges, hogy a rendőrségnek – az Alkotmánybíróság jelenleg kirajzolódó álláspontjából következően – a jelenlegi jogszabályi környezetben mindig és elsődlegesen a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglaltakat kell vizsgálni, erre kell bizonyítási eljárást lefolytatni. Jogszabályként is elsődlegesen a Gytv. rendelkezéseire kell alapozniuk, az Alaptörvény vagy más jogforrás csak ezt alátámasztó vagy cáfoló hivatkozás lehet.

Meg kell jegyezni továbbá, hogy még tudomásul vett rendezvény esetén sincs lehetőség arra, hogy a gyülekezés a népképviselői szerv vagy bíróságok működését bármilyen okból a Gytv. 12. § (1) bekezdése szerint súlyosan megzavarja. A megzavarás ténye és annak súlya pedig nem szabad rendőri mérlegelés tárgya, azt a népképviselői szervre vagy bíróságra gyakorolt hatás alapján, lehetőleg a működés (tanácskozás) rendjének fenntartásáért felelős (választott) tisztségviselő nyilatkozatának beszerzése után, az ügy összes körülményére figyelemmel kell megítélni.

A közlekedés más útvonalon való biztosítottóságának hiányát a Bmr. 4. § (5) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével szükséges azonosítani, hiszen a közlekedés teljes ellehetetlenülése a mai technikai és úthálózat

fejlettséget figyelembe véve csak igen kivételesen képzelhető el, megkövetelése kiüresítené ezen tilalmi okot.

A Gytv. 8. § (1) bekezdéséből az következik, hogy a rendőrségnek nincsen törvényi felhatalmazása annak vizsgálatára és értékelésére, hogy egy rendezvény megtartásához fűződik-e (és ha igen, milyen) társadalmi vagy egyéb fontos *érdek*. Bármilyen érdeket is szolgáljon a rendezvény, azt meg kell engedni, ha nem ütközik a 8. § (1) bekezdésébe.

A gyülekezési jog tartalmi alapú korlátozása főszabályként nem lehetséges. A tartalomsemlegesség elvére tekintettel kérdés, hogy a gyülekezés *célja* miatti tartalmi alapú korlátozáshoz (jellemzően fasiszta-náci jellegű rendezvények esetén) szükség van-e valamely súlyos többlettényállási elemre, amely az előzetes – és valamilyen jogszabályi alapon nyugvó – tilalom felállítását lehetővé teszi (például olyan szervezet gyülekezésének előzetes megtiltása, amelyet bíróság alaptörvény-ellenes céljai és tevékenysége miatt felosztatott, és e tevékenység gyakorlására irányulna a rendezvény), vagy lehet egyszerűen hivatkozni az Alaptörvény IX. cikk (4)-(5) bekezdésére (az emberi méltóságot vagy közösséget sértő véleménynyilvánítás jogának alkotmányos védelem alóli kivonására). Mindenesetre bármelyik értelmezési irány túllép a Gytv. 8. § (1) bekezdésében rögzített tiltó okokon.

## **2. A Gytv. 2. § (3) bekezdésén alapuló megtiltás lehetőségének dilemmája – a szükségességi-arányossági teszt kérdése**

Ismételten utalunk az Alkotmánybíróság 24/2015. AB határozatára, amely szerint „[26] *Az elutasítással a bíróság lényegében nem a rendőrségi határozat törvényességéről döntött, döntésével mégis hatályában fenntartotta a tiltást, aminek a jelen ügyet érintő burkolt jogkövetkezménye, hogy egy, az idő előttiségre vonatkozó, sem az Alaptörvényből, sem pedig a Gytv.-ből le nem vezethető tiltó okot fogadott el a bíróság, amikor a sem a rendőrség határozatában, sem pedig a panaszos (kérelmező) jogorvoslati kérelmében nem szereplő indokra alapította döntését. Ugyanez a döntés a jövőre nézve a bejelentést érdemi vizsgálat nélkül elutasító határozat meghozatalát kilátásba helyező, a bejelentés időbeliségével kapcsolatos szabályt állapít meg, aminek, ahogy arra a bíróság is rámutat, „explicit” jogszabályi alapja nincs. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a bíróság által alkalmazott „ésszerűségi szempont” nem vezethető le sem az Alaptörvényből, sem a Gytv.-ből. Még a „józan ész” szerint „nem túl korán”, például a kezdő időpont előtt egy hónappal vagy akár éppen három nappal bejelentett és tudomásul vett rendezvények esetében sem zárható ki, hogy utóbb olyan esemény következik be, amelyről a rendőrségnek előre nem volt tudomása, így azt nem tudhatja mérlegelni a bejelentés tudomásulvételekor. A bejelentési kötelezettségnek éppen az a lényege, hogy a rendőrség felmérje a rendezvény paramétereit, a kapcsolódó kockázatokat, azt, hogy milyen előkészületeket kell tennie az alapjog gyakorlásának biztosítása érdekében [Lásd: 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442, 458–459., megerősítve 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651, 660., 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [44]; a Velencei Bizottságnak a gyülekezési szabadsággal kapcsolatos összefoglaló álláspontja: *Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly*, Strasbourg, 04 October 2012, CDL(2012)014rev2, 26–27.], ezért a bejelentési kötelezettség céljával ellentétes, ha a jogalkalmazók önkényesen, jogszabályi alap nélkül nem bírálják el érdemben a meglátásuk szerint idejekorán bejelentett rendezvényeket. A jogalkalmazó szerveknek olyan jogalkalmazást és jogértelmezést kell követniük, ami kiszámítható (nem széttartó), és nem vezet az alapjog szükségtelen korlátozására.”*

Ezen alkotmánybíróági megállapítás azt az értelmezést erősíti, hogy a bíróság az Alaptörvényből nem vezetheti le tiltó okot, vagyis nem bővíthető a Gytv.-ben foglalt tiltó okok köre. Amennyiben ez az álláspont marad fenn, úgy az iránymutatás abban szükséges, hogy milyen esetkörre képzelhető el ez a Gytv. 8. § (1) bekezdése tiltás.

El kell gondolkodni azon, hogy tartható-e a szűkítő jogértelmezés, és hogy milyen körben kell illetve lehet elvégezni a rendőrségnek és a közigazgatási bíróságnak valamely szükségességi-arányossági vizsgálatot.

Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése értelmében Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Magyarország nemzetközi jogi kötelezettséget vállalt az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (EJEE) való csatlakozásával. A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásokról szóló 2005. évi L. törvény 13. § (1) bekezdése előírja a nemzetközi bíróságok döntéseinek figyelembevételét a nemzetközi szerződések értelmezésében. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 19. Cikke felállította az Emberi Jogok Európai Bíróságát (EJEB) a szerződő felek által vállalt kötelezettségek biztosítása céljából. Az Egyezmény 1. Cikke értelmében a szerződő felek kötelesek biztosítani joghatóságuk alatt az Egyezményben meghatározott jogokat. Az EJEB joggyakorlata értelmében a strasbourgi bíróság által biztosított jogvédelem ehhez képest csak szubszidiárius jellegű. Az Egyezmény 13. Cikke előírja a hatékony hazai jogorvoslat biztosításának kötelezettségét az Egyezményben szereplő jogok „védhető módon állított” (*arguable claim*) megsértésére vonatkozó panasz esetén. A 35. Cikk értelmében a jogsértés áldozata csak akkor terjeszthet elő ügyet az EJEB elé, ha már az összes hatékony hazai jogorvoslati lehetőséget kimerítette. Tudomásunk szerint a strasbourgi bíróság a valódi alkotmányjogi panaszt eddig nem tekintette kötelezően kimerítendő hatékony jogorvoslatnak, mert végső soron az Alkotmánybíróóság belátásán (diszkrecionális döntésén) múlik, hogy foglalkozik-e érdemben a panasszal. A hazai rendes bíróságok jogerős döntése ellen tehát közvetlenül az EJEB-hez lehet fordulni, amely a hazai bíróságok feladatává szabja az Egyezmény alkalmazását, és az Egyezmény szövegével azonos rangú strasbourgi bírósági esetjogban lefektetett elvek alkalmazását kéri számon a hazai bíróságokon. A korlátozható jogokkal kapcsolatban (amilyen a gyülekezési szabadság is) előírja, hogy amennyiben a jog korlátozása a bizonyos minőségi követelményeket kielégítő hazai jog alapján jogszerű és az Egyezményben lefektetett valamely legitim célt követ is, mindez még nem elég a korlátozás igazoltságához, hanem azt is ki kell tudni mutatni, hogy a korlátozás szükséges egy demokratikus társadalomban. A szükségességi teszt részeként pedig – a kirívó szükségtelenség esetét kivéve – el kell végezni az arányossági tesztet már a hazai bíróságoknak is. Amennyiben az EJEB talál ilyen tesztet a hazai bírói döntésben, szembeötlő ésszerűtlenség esetét kivéve inkább hajlik arra, hogy tartózkodjon a döntés felülbírálatától, mondván, hogy a hazai hatóságok jobb helyzetben, több információ birtokában vannak a kérdés megítéléshez, és bizonyos demokratikus mozgásteret is kell hagyni a helyi kérdések eldöntésében, amennyiben az Egyezmény által felállított minimum követelmények teljesülnek. Ha viszont nem talál az EJEB arányossági tesztet a bírósági döntésben, úgy saját maga fogja elvégezni az arányossági vizsgálatot, szigorítva a felülvizsgálat intenzitását. A kérelmezett államnak engedett mérlegelési mozgástér (döntési szabadság) terjedelme tehát függ attól, hogy az állami döntés haza szinten felülvizsgáló bíróságok elvégeztek-e valamiféle arányossági tesztet a döntésük kialakításakor, hogy ennek szempontjai kiderülnek-e a döntésükből, és hogy ésszerűnek tekinthető-e az általuk elvégzett mérlegelés a strasbourgi esetjogban lefektetett elvek és szempontok alapján. Az arányossági teszt pedig lényegében az egymással szemben

álló jogok és érdekek közötti helyes egyensúly felállítását jelenti valamennyi releváns arányossági tényező súlyozásával és együttes értékelésével.

A rendes bíróságoknak tehát Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalása alapján kötelességük az Emberi Jogok Európai Egyezményét és az arra vonatkozó strasbourgi esetjogot közvetlenül alkalmazni, és az EJEB elvárásainak megfelelő jogkorlátozás-igazoltsági tesztet végezni. A közigazgatási határozatok hazai jogszabályoknak való megfelelésének vizsgálatán túl el kell végezniük a legitim célvizsgálatot és a szükségesség-arányossági tesztet is. Ez nem is jelent nehézséget, amikor mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat mérlegelésének megfelelőségét vizsgálják, mert ilyen esetben a Pp. 339/B. § „okszerűség” követelményébe mindezt bele tudják vonni, tehát a jogszerűség kérdésén belül tudják a strasbourgi többletkövetelményeket is vizsgálni. A probléma akkor merül fel, ha a hazai jogszabály nem ad lehetőséget bizonyos körülmények mérlegelésére (pl. amikor a gyülekezés az EJEE 18. Cikke értelmében nem megengedhető célra irányul, vagy olyan más jogok állnak szemben, amelyeket bejelentésnél a Gytv. nem véd), amelyeket a strasbourgi jog értelmében vizsgálni kellene, mert egyébként más alapjog sérülhet, illetve olyan széles körben nyernek tűrést bizonyos gyülekezések, amely a strasbourgi jog értelmében nem szükséges. Semmi akadályja annak, hogy egy állam magasabb szintű jogvédelmet biztosítson az Egyezmény előírásánál, az azonban már hiba, ha a hazai bíróság szükségesség-arányossági tesztet mellőző döntése folytán valamely szembenálló fontos alapjog sérül. Lehet persze azzal érvelni, hogy ilyen esetekre a Gytv. lehetővé teszi a rendezvény oszlatását, de kérdés, hogy mi az ésszerűségi alapja megengedni az olyan gyülekezést, amelyről előre egyértelműen tudni, hogy mások jogainak védelme értelmében azonnal oszlatni kell majd (vagy pl. céljánál fogva, vagy pedig azért, mert a megjelölt helyen egyszerűen fizikailag nem fér el). Ilyen helyzetekre élt a közigazgatási bíróság a bírói kreativitás eszközével, és hagyta helyben a rendezvény előzetes megtiltását a Gytv. 8. § (1) bekezdésében nem nevesített tilalmi ok alapján, a Gytv. 2. § (3) bekezdésére és 14. § (1) bekezdésére hivatkozással, a mások jogaiba ütközés miatti oszlatási ok analóg alkalmazásával, hogy megfeleljen a strasbourgi kívánalmaknak, és helyes egyensúlyt állítson fel az érintett jogok és érdekek között.

Az Alkotmánybíróság azonban a gyülekezési jog terén jelentős aktivitást mutat, és nem engedi meg a bíróságoknak, hogy a fenti analógiát alkalmazzák.

Kérdés, hogy ilyen esetben a közigazgatási bírósági gyakorlat az Alkotmánybíróság iránymutatásait vagy az EJEB esetjogából kiolvasható elveket kövesse-e, mert úgy látszik, ha a strasbourgi elvek alapján jár el, az Alkotmánybíróságnál nem fog megfelelni, ha pedig az Alkotmánybíróság szerint, Strasbourgban bukhatnak meg a döntései.

Alapszabályként lehet rögzíteni, hogy amennyiben két párhuzamosan fennálló védelmi rendszer egymástól eltérő, úgy azon rendszer alapján kell dönteni alapjogi kérdésekben, amelyik a magasabb védelmi szintet biztosítja. Az Alkotmánybíróság a strasbourginál egyértelműen magasabb védelmi szintre emeli a véleménynyilvánítási és a gyülekezési jogot, így lehet azzal érvelni, hogy inkább az Alkotmánybíróságot kell követni. Ez az álláspont azonban már nem tartható egyértelműen, amikor másik alapjog is érintett.

Lehet azzal is érvelni az Alkotmánybíróság követése mellett, hogy az a bírósági döntés megsemmisítésére jogosult, míg az EJEB legfeljebb „igazságos elégtételt” (kártérítést) ítélhet meg a sérelmet szenvedett számára, meghagyva a bíróság döntését. A rendes bíróságok számára tehát „veszélyesebb”, nagyobb tekintélyt parancsoló az Alkotmánybíróság. Az „erősebbtől való tartás” érve alapján azonban nyilvánvalóan nem lehet eldönteni egy bírósági

joggyakorlat helyességét.

Védhető érv lenne az Alkotmánybíróság mellett, hogy a taláros testület bírái alkotmányossági kérdésekre specializálódtak, melyeknek az alapjogi védelem a szerves részét képezi, míg a közigazgatási bírák inkább a szakági jogszabályok értelmezésében járatosak, tehát mint „szakértő” autoritásra támaszkodhatnak az Alkotmánybíróság értelmezésére, mind az Alaptörvénnyel, mind pedig az EJEE-vel kapcsolatos kérdésekben. Ez azonban csak kellő meggyőzőerő esetén jelenthet megoldást, vagyis akkor, ha az Alkotmánybíróságtól egyértelmű, a strasbourgi gyakorlat alapján külön is tisztán levezethető, a közigazgatási bíráskodás szabályait világosan figyelembe vevő iránymutatások érkeznenek. Az Alkotmánybíróság iránymutatásai kapcsán azonban merültek fel kérdések.

Míg az Alkotmánybíróság előírja az arányossági teszt elvégzését egy olyan gyülekezési feltétel vonatkozásában, amelynek hiánya nem szerepel a tiltó okok Gytv. 8. § (1) bekezdésében szereplő felsorolásában (Gytv. 6. § – a helyszín közterület jellege; 3/2013. (II.14.) AB határozat [45] bek.), egy a felsorolásban szintén nem szereplő másik – ráadásul fontosabb – gyülekezési feltétel vonatkozásában már nem látszik megengedni ugyanezen teszt elvégzését (Gytv. 2. § (3) bekezdés – mások jogai és szabadsága sérelmének hiánya; 24/2015. (VII.7.) AB határozat [22], [23] és [30] bek.). Itt tehát ellentmondás látszik, amely magyarázatra szorul.

A 24/2015. (VII.7.) AB határozatban [30]. bekezdésében rögzített iránymutatás továbbá nem kellően egyértelmű abban a kérdésben, hogy szükségességi-arányossági vizsgálatot csak a Gytv. 8. § (1) bekezdése által nevesített körben lehet végezni, vagy egyéb körülményekre vonatkozóan is. Az Alkotmánybíróság úgy fogalmaz, hogy „[az] eljáró bíróságnak azt kellett volna vizsgálnia, hogy az előzetes tilalmi okokat, mint a gyülekezési szabadság legsúlyosabb mértékű és ultima ratio jellegű korlátozását a rendőrség jogszerűen alkalmazta-e, a szükségességi-arányossági követelménynek megfelelően mérlegelt-e.” Ebből úgy tűnik, hogy az Alkotmánybíróság kizárólag a Gytv. által kifejezetten nevesített tiltó okok vizsgálata során enged (illetve ír elő) szükségességi-arányossági vizsgálatot. Ezt követően azonban hivatkozva a *Patyi és Mások* ügyet<sup>134</sup>, amelyben az EJEB a Gytv.-ben nevesített két tiltó okán túlmenően, a gyülekezési és mozgásszabadsághoz való jog közötti helyes egyensúly felállítását célzó arányossági vizsgálatot végzett. Utal tehát az Alkotmánybíróság a strasbourgi gyakorlatra, azonban úgy tűnik, hogy attól némileg eltérő álláspontot képvisel. Az ugyanis világos, hogy a közlekedés Gytv. 8. § (1) bekezdése szerinti „ellehetetlenülése” nem feleltethető meg egy-az egyben a mozgásszabadsághoz való (nem abszolút) jog valamely sérelmének. Az Alkotmánybíróság álláspontja tehát egyértelműsítésre szorul.

Megítélésünk szerint vitatható állítás a 3/2013. (II.14.) AB határozatban ([45] és [46] bek.), miszerint az Alaptörvény szerinti arányossági teszt egy az egyben összhangban lenne a strasbourgi bíróság gyakorlatával. A strasbourgi teszt ugyanis a védett jog és az adott ügy természetének, valamint a mérlegelési mozgástér doktrína másodlagos szempontjainak függvényében változó, az Alaptörvényben rögzítetttnél sokkal árnyaltabb képet mutat. Az AB határozat [45] bekezdése szerint „(a) korlátozás akkor felel meg az Alaptörvénynek, ha az feltétlenül (vagyis elkerülhetetlenül) szükséges valamely alapvető jog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme érdekében. Ráadásul a korlátozásnak arányban kell állnia az elérni kívánt céllal, és nem szabad érintenie a gyülekezési szabadság lényeges tartalmát. [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés]” A strasbourgi gyakorlat azonban nem írja elő a feltétlen szükségességet olyan esetben, ha a védett jog vagy szabályozott tevékenység nem

<sup>134</sup> *Patyi and Others v. Hungary*, no. 5529/05, § 43, 7 October 2008

kiemelkedően fontos a demokrácia vagy az egyén léte és identitása szempontjából. Ezen kívül a strasbourgi gyakorlat szerint az adott jog lényeges tartalmát érintő korlátozás is megengedett, amennyiben gyengébb jog áll szemben erősebbel. Ugyanakkor viszont kiemelt védelmet élvező jog és tevékenység esetén a jog lényeges tartalmát nem érintő enyhébb korlátozások is vezethetnek egyezményesítés megállapításához. A szükségességi-arányossági teszt tehát a strasbourgi gyakorlatban nem konstans, míg az Alaptörvény egyazon merev tesztet alkalmaz mindenre. Ha csak nem töltjük fel rugalmas tartalommal, ez a merev teszt olykor magasabb védelmet biztosít egy adott jognak, mint a strasbourgi, máskor pedig alacsonyabbat. Alapszabály, hogy mindig a magasabb védelmet nyújtó megoldást kell választani. Abban az esetben viszont, amikor nemcsak közérdekkel ütközik a védett jog, hanem más alapvető egyéni védett joggal, már nem lehet ezen elv mentén eljárni, mert ilyen esetben az Alaptörvény merev tesztje alapján az egyik jog több védelmet kap ugyan, a másik viszont kevesebbet, mint ami a strasbourgi rendszer szerint megilleti, és ez az utóbbi vonatkozásában az EJEE megsértéseként jelentkezik.

Szükséges tehát annak egyértelmű tisztázása, hogy milyen körben és szempontok alapján lehet illetve kell szükségességi-arányossági tesztet végezni, és miként lehet erre alapozottan egy adott gyülekezés megengedhetőségét elbírálni.

### **3. A versengő rendezvények problémaköre**

Olykor előfordul, hogy azonos helyen és időben több rendezvényt is szeretnének tartani, egymás jogait érintően. A rendőrség ilyen helyzetekben is köteles valamennyi térben és időben egybeeső rendezvény biztosításáról gondoskodni, akkor is, ha a gyülekezők elkülönítése nem, vagy a gyülekezéseken résztvevők biztonsága szempontjából nem megnyugtató módon oldható csak meg. Az állam nem hivatkozhat arra, hogy az adott szabadságjog gyakorlásának biztosítására nem állnak rendelkezésre megfelelő erőforrásai.

Amennyiben arra a merev álláspontra helyezkedünk, hogy egy bejelentett rendezvényt előzetesen csak a Gytv. 8. § (1) bekezdésében meghatározott tilalmi okok alapján lehet megtiltani, úgy nem tudjuk figyelembe kell venni az ütköző gyűlések jellegét (Gytv. hatálya alá tartoznak-e, állami ünnepek-e, stb.), és egymáshoz mérni az egymással konkuráló alkotmányos jogokat és érdeket. Kérdéses, hogy ez-e a helyes álláspont, vagy az EJEB gyakorlatának megfelelően elvégezhető itt az egymással ütköző jogok és érdekek közötti helyes egyensúly felállítását célzó arányossági teszt, és mások jogainak védelme érdekében – a Gytv. 2. § (3) bekezdésére hivatkozással – megtiltható-e előzetesen a tervezett gyülekezés.

Mivel a gyülekezési jogra, mint kommunikációs jogra is vonatkozik, hogy érték- vagy igazságtartalmától függetlenül áll védelem alatt, a rendőrség nem minősítheti a bejelentő (szervező) szándékát, azt, hogy a bejelentés mire „irányul”, kivéve, ha a gyülekezés véleménynyilvánítási célja az Alaptörvény IX. cikk (4) és (5) bekezdései értelmében nem esik alkotmányos védelem alá. Az ilyen (pl. neonáci vagy közösség ellen uszító célú) tüntetések) megtiltásához azonban ismét csak túl kell lépni a Gytv. 8. § (1) bekezdésén.

A versengő rendezvényekkel kapcsolatosan megtiltási okként merülhet fel a közlekedés olyan mértékű „ellehetetlenülése”, hogy a közlekedés semmilyen módon nem biztosítható más útvonalon a közlekedési rend aránytalan sérelme nélkül. Kérdés, hogy ilyenkor a rendőrség megtilthatja-e mindkét rendezvény megtartását, ha azok együttesen a közlekedés

ellehetetlenítésével járnak, azon érv alapján, hogy külön-külön egyiknek sem adhat elsőbbséget, mert az diszkriminatív volna, vagy a rendőrség jogosult választani a szerint, hogy melyik gyülekezés „fontosabb”. A tartalomsemlegesség elve alapján inkább az előbbi megoldás látszik helyesnek, kivéve, ha az egyik gyülekezés véleménynyilvánítási célja az Alaptörvény IX. cikk (4) és (5) bekezdései értelmében nem esik alkotmányos védelem alá. Ez azonban ismét felveti a Gytv. 8. § (1) bekezdésében meghatározottakon túli tilalom lehetőségének és az arányossági teszt alkalmazhatóságának kérdését.

A versengő rendezvények kapcsán levezethető az „előfoglalás” intézménye is. Ha ugyanis abból indulunk ki, hogy az egyszer már tudomásul vett rendezvényt utólag nem tilthatja meg a rendőrség, ez azt is jelenti, hogy a „szűkös területre” bejelentkező újabb gyülekezésnél, ha megállapítható a 8. § (1) bekezdés sérelme, a korábban már tudomásul vett gyűlést nem kell és nem is lehet megtagadni. Arra a helyzetre viszont, ha a közlekedés ugyan megoldható, azonban a konkuráló gyülekezések azonos helyszínén egyszerűen nem fér el fizikailag mindkét tömeg, a Gytv. 8. § (1) bekezdésében meghatározottakon túli tilalom lehetősége és az arányossági teszt elvégzése nélkül ismét csak nem oldható meg a helyzet.

#### **4. Korlátozott tudomásulvétel**

A Ket. rendelkezéseiből is az következik, hogy a bejelentés és az ügy ura a bejelentő. A Ket. szerint az ügyféli rendelkezési jog azt jelentené, hogy az ügyféli joggyakorlás lehetősége és terjedelme nem szükségszerűen egyezik az ügyféli kérelemmel, mert a hatóság döntésmérlegelési jogkörének terjedelme különböző lehet. Elképzelhető, hogy a kérelmezett jogot eltérő tartalommal engedi a hatóság, vagy a kért tartalommal elutasítja a kérelmet. Vagyis ilyen értelemben a Ket.-ben nincs kérelemhez kötöttség, mert a hatóságnak a közérdeket is mérlegelnie kell.

A Gytv. szerint a rendőrség a bejelentés körében vizsgálódik, és a Gytv. 8. § (1) bekezdése szerint a „bejelentésben megjelölt helyszínen vagy időpontban” tartandó gyűlést tilthatja meg. A Bmr. 4. § (5) bekezdése szerint a közrendvédelmi szerv - figyelemmel a Gytv. 8. §-ára - tájékozik, hogy a bejelentett rendezvény tervezett ideje és helye nem veszélyeztet-e súlyosan népképviselői szerv, vagy bíróság zavartalan működését, illetőleg nem jár-e a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével. Az esetleges megtiltást megalapozó körülményre hívja fel a szervező figyelmét és tájékoztassa, hogy ez a hely vagy időpont megváltoztatásával elhárítható.

A Gytv. hatálya alá eső rendezvények megtarthatóságának tudomásul vett bejelentéshez, nem pedig engedélyhez kötésével is kinyilvánította a jogalkotó azt a szándékát, hogy ki kívánja zárni a rendőrség széles körű mérlegelési jogkörét a rendezvények megtarthatósága vonatkozásában. Ebből következően az az álláspont látszik helyesnek, hogy korlátozott tudomásulvételre (részmegtiltásra) csak abban az esetben van lehetőség, ha annak szükségessége egyértelműen levezethető a Gytv.-ből és megfelel az arányosság követelményének. Kivételesen el lehet képzelni, hogy a Gytv. 8. § (1) bekezdésében meghatározott ok miatt a gyűlés egy részlemét (pl. vonulósos gyűlés esetén valamely utca érintését) tiltja meg a rendőrség .

### **III. Összefoglalás**

Látható a fentiek szerint, hogy a közigazgatási bírói jogalkalmazás számos eljárási és anyagi jogi jogértelmezési kérdéssel küzd, ami egyértelműen a Gytv. és a Bmr. ma már nem tartható

rendkívüli szüksézsavúságára vezethető vissza.

A gyülekezési jog kiemelt alapjog ugyan, azonban megítélésünk szerint nem kizárt a közigazgatási bírói joggyakorlatra hagyni a jogértelmezési kérdések teljes körű megoldását, mert ahogyan látható, az törekszik valamennyi értelmezési kérdésre alkotmány- és nemzetközi jog konform választ adni. Az EJEB elismeri a korlátozható alapjogok (pl. gyülekezési szabadság) korlátozásának elfogadható jogszabályi alapjaként a megismerhetővé tett, önkényesnek nem minősülő egységes bírói gyakorlatot; nem ragaszkodik ahhoz, hogy a döntés konkrét jogszabályi rendelkezésben lefektetett normán alapuljon. Ugyanez persze nem vonatkozik a széttartó bírói gyakorlat és egymásnak ellentmondó döntések esetére.

Az egységes bírói gyakorlat kialakítása azonban nem könnyű, hiszen az életben felmerülő újabb és újabb helyzeteket kell az eljáró bírónak kezelniük részletes jogi szabályozás nélkül, és a vonatkozó hazai és európai (strasbourgi és uniós) jogi szabályokból – az alkotmánybírói és nemzetközi bírói döntéseket is figyelembe véve – eltérő jogértelmezések és jogalkalmazási irányok is levezethetők. Mindezek mellett továbbá olyan szűk (háromnapos) határidőn belül kell ezen ügyekben meghozni a döntést, amely nem teszi lehetővé az elmélyülést. Ehhez járul hozzá az is, hogy gyülekezési ügyekben gyakori az alkotmányjogi panasz, és az Alkotmánybíróság – amelyre a Gytv. szűk határidői nem vonatkoznak – szigorú pozitív normakövetést látszik megkövetelni, elbizonytalanítva a közigazgatási bíróságot abban, hogy végezhet-e büntetlenül kreatív jogértelmezést és a strasbourgi jog által egyébként megkövetelt szükségszerűségi-arányossági tesztet a Gytv.-ben tiltó okként nem nevesített jogok és érdekek tekintetében annak érdekében, hogy a gyér szövegezésű szabályanyagot az élő jog működéséhez szükséges tartalommal kitöltse.

Látni kell azt is, hogy a közigazgatási bíróság a jelenlegi eljárásrendet alkalmazva jár el, vagyis közigazgatási határozat bírói felülvizsgálata történik. A bíróság tehát nem veheti át a hatósági jogalkalmazó szerepkörét, és nincs is arra lehetősége a szűk törvényi határidő folytán, hogy eljárásában széles körű bizonyítást folytasson le. Miközben az AB teljes körű felülvizsgálatot vár el, a hatályos eljárási szabályok erre szűkös lehetőséget adnak. A közigazgatási bíróság nem vizsgálhatja például a közterület-használati szerződések érvényességét, s az érvénytelenségük jogkövetkezményeit sem mondhatja ki. Bizonyítást felvenni szűk körben lehet.

Előkészítő anyagunkban példákat igyekeztünk felhozni azokra a nehézségekre, amelyeket a közigazgatási bíróság igyekszik kezelni.

Az elmúlt évek joggyakorlata és eseményei arra világítottak rá, hogy szükség lenne a vonatkozó jogszabályok eljárásjogi és anyagi jogi szempontú teljes körű felülvizsgálatára a bírói felülvizsgálat kereteinek precíz meghatározása és a felülvizsgálat hatékonyabbá tétele érdekében. A gyülekezési jogi joggyakorlat-elemző csoport ugyan egységes álláspontra juthat egyes jogértelmezési kérdésekben, azonban nem látszik megkerülhetőnek a legnagyobb bizonytalanságok jogalkotás útján történő eloszlása, különös tekintettel arra is, hogy a joggyakorlat-elemző csoport véleménye nem fogja kötni az eljáró bíróságokat. A jogalkotást igénylő kérdésekben a joggyakorlat-elemző csoport javaslatokat tehet a jogalkotónak.

## Az Alaptörvény és az Emberi Jogok Európai Egyezményének közvetlen alkalmazása gyülekezési jogi ügyekben<sup>135</sup>

Csink Lóránt<sup>136</sup> – Tóth László<sup>137</sup>

A jogirodalomban régi vita, hogy az Alaptörvénynek van-e közvetlen hatálya, alkalmazható-e a konkrét ügyekben vagy csak a jogszabályoknak kell megfelelniük az alkotmányi szabályozásnak. Az alkotmány közvetlen hatályának kérdése rendszerint úgy merül fel, hogy *magánjogi jogviszonyokban* van-e helye az alkotmány, az alkotmányból közvetlenül következő elvek alkalmazásának.<sup>138</sup> Ebből következik az alapjogi bírászkodás, amelynek lényege, hogy az (alkotmányban biztosított) egyéni alapjogokat – jogviszonytól és jogterülettől függetlenül – a bíróság érvényesíti az eljárásában, tekintettel arra, hogy „minden közhatalmat gyakorló szerv köteles az alapjogokat tiszteletben tartani. Ez éppúgy vonatkozik a törvényalkotóra, mint a végrehajtó hatalomra és a bíróságokra.”<sup>139</sup> Ez a megközelítés a Ronald Dworkin-féle alapjogi koncepciót idézi, amely – Pokol Béla értelmezésében – „a jog súlypontját az alkotmányos alapjogokra helyezi. Egy bírói ítélet lehet ugyan törvényes, de igazán csak akkor jogos, ha az alapjogok fényében egyben alkotmányos is”<sup>140</sup> Az alapjogi bírászkodás tartalmilag a bírói döntés igazolásának feltételévé teszi, hogy ne csupán törvényes, hanem alkotmányos (alapjog-konform) is legyen.

Az alkotmány közvetlen, bíróság általi alkalmazására az Egyesült Államokban kialakított megoldás a *state action doctrine*, amely szerint az alkotmány közvetlenül alkalmazhatóvá válik, hogy a jogsértés az állami szervnek tulajdonítható vagy magánszemélyek állami kötelezettségének teljesítése közben történt. A német dogmatikában pedig a közvetlen hatályt a *Drittwirkung* jeleníti meg, amelynek lényege, hogy jogalapként fel lehet hívni az alkotmány rendelkezéseit, ha nincs semmilyen más alkalmazható jogszabály.<sup>141</sup>

A fentieket nem vitatva, álláspontunk szerint alapvető különbség van az alapjogi bírászkodás kapcsán a közjogi és a magánjogi viszonyok között. Egyetértve Sonnevend Pállal: „az alapjogok kialakulásuktól kezdődően az egyén szabadságát hivatottak védeni az állam beavatkozásával szemben. Funkciójuk tehát a közhatalmat gyakorló állam korlátok közé szorítása, azon életszféra meghatározása, amelybe az államnak nincs beleszólása. Az alapjogok címzettje így alapvetően az állam, és nem az egymás mellé rendelt magánszemélyek”.<sup>142</sup> Ez a megállapítás a történeti értelmezés mellett a közjogi dogmatikával is igazolható. A közjogi jogviszony azért hierarchikus, mert a jogviszonynak (legalább) az egyik alanya közhatalommal rendelkezik, amely közhatalom – a demokratikus legitimitáció elvéből következően<sup>143</sup> – végső soron a szuverenitás hordozójára, a népre vezethető vissza.

135 Jelen tanulmány a szerzők a Kúria gyülekezési jogi joggyakorlat-elemző csoportja számára készített szakértői anyagának átdolgozott változata, megjelent az Alkotmánybírósági Szemle 2015/2. számában

136 egyetemi docens (PPKE JÁK), osztályvezető (AJBH)

137 bíró (Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság), megbízott oktató (ELTE ÁJK, PTI)

138 lásd különösen: Vincze Attila: Az Alkotmány rendelkezéseinek érvényre jutása a polgári jogviszonyokban. Polgári Jogi Kodifikáció 2004/3.; Sajó András (szerk.): Alkotmányosság a magánjogban. Complex, Budapest, 2006.

139 Sonnevend Pál: Az alapjogi bírászkodás és korlátai. Fundamentum 1998/4. 80. p.

140 Pokol Béla: Jogelmélet. Századvég, Budapest, 2005. 98. p.

141 Összefoglalóan lásd Gárdos-Orosz Fruzsina: Az emberi jogok alkalmazásának lehetőségei a rendes bíróságokon különös tekintettel a magánjogi jogvitákra. Doktori értekezés <http://docplayer.hu/6262-Gardos-orosz-fruzsina-az-emberi-jogok-alkalmazasanak-lehetosegei-a-rendes-birosagokon-kulonos-tekintettel-a-maganjogi-jogvitakra-doktori-ertekezés.html> 55 s köv. pp.

142 Sonnevend i.m. 79-80. p.

143 A vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlatot lásd 38/1993. (VI. 11.) AB határozat

Kizárólag természetes személyek és szervezeteik között (akik közhatalommal értelemszerűen nem rendelkeznek) éppen ezért nem jöhet létre közjogi jogviszony. Az alapjog érvényesítése aligha vitathatóan az alkotmányjog terepére, és mint ilyen, közjogi kérdés.

Nem kívánjuk vitatni az alkotmány közvetlen érvényesülését magánjogi jogviszonyokban, de álláspontunk szerint mást jelent, és épp ezért más feltételek mellett valósulhat meg az alapjogi bíraskodás egy kifejezetten alapjoggal kapcsolatos területen. Erre tekintettel jelen tanulmányban az elvi alapvetést követően azt vizsgáljuk, hogy a gyülekezés szabadságával kapcsolatban hogyan érvényesülnek az Alaptörvényből, illetve az Emberi Jogok Európai Egyezményéből (Egyezmény) levezethető szempontok.

## 1. Az Alaptörvény alkalmazhatósága

Az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése szerint az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek. Az Alaptörvény 28. cikke pedig az alkotmány-konform jogértelmezés követelményét explicit módon írja elő: „a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik”. Ez a cikk leginkább a Hans Carl Nipperdey-féle közvetett horizontális hatály elképzeléssel rokonítható, amelynek értelmében a rendes bíróságok feladata, hogy a jogszabályokat az alkotmánynak megfelelően értelmezzék és alkalmazzák.<sup>144</sup> Ennek logikai következménye – amit a Német Szövetségi Alkotmánybíróság a Lüth-ügyben le is vezetett –, hogy alkotmányjogi panasz keretében jogosan lehet az alkotmánybírósághoz fordulni, ha a bíróság jogértelmezéssel megsértette az alapjogokat.<sup>145</sup>

Az alkotmány-konform értelmezés követelménye tehát szorosan összefügg azzal a körülménnyel, hogy az Alkotmánybíróság *egyedi ügyekben* vizsgálhatja a jogalkalmazás alkotmányszerűségét.<sup>146</sup> Látható tehát, hogy az Alaptörvény 28. cikke elválaszthatatlanul kapcsolódik a valódi alkotmányjogi panasz bevezetéséhez.<sup>147</sup> Az államszervezet terén az Alaptörvény legjelentősebb változtatása, hogy az Alkotmánybíróság jellegadó hatáskörévé nem az utólagos absztrakt normakontrollt, hanem az egyéni panaszok vizsgálatát teszi. Ennek keretében pedig az Alkotmánybíróság nem csupán az alkotmányellenes jogszabályok, hanem az alkotmányellenes joggyakorlat vizsgálójává is válik [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontok]. Szükségszerű ugyanis, hogy az alapjogvédelmi követelmények átszűrődnek a rendes bíraskodásba, hiszen végső soron a jogalkalmazás alkotmányosságát az Alkotmánybíróság fogja ellenőrizni. Ez alapvetően azzal a következménnyel jár, hogy a bíróságok, az ítéleteik hatályon kívül helyezésének elkerülése érdekében, szem előtt fogják tartani az alapjogvédelmi követelményeket, illetve az ezt érintő alkotmánybírósági gyakorlatot.<sup>148</sup>

Látható tehát, hogy a 28. cikk eme fordulata olyan követelményt ír elő, amely az

144 Az érvelés részletezését lásd különösen Uitz 44-45. p.

145 Gárdos-Orosz i.m. 66. p.

146 Az Alkotmánybíróság tevékenysége az Alaptörvény hatálya előtt is érintette a rendes bíróságok döntéshozatalát, leginkább az alkotmányos követelmény meghatározásán keresztül, amelynek során az Alkotmánybíróság meghatározta azt az értelmezési tartományt, amelyen belül a norma megfelel az Alkotmánynak. Az viszont általánosságban és előzetesen (a bírói döntést megelőzően) biztosította az alkotmány-konform értelmezést, ezzel szemben a valódi panasz keretei között az a kérdés, hogy a bíró „alkotmánybarát” módon alkalmazta-e a jogot az egyedi ügy tekintetében és csak utólag kerül elbírálásra.

147 Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC, Budapest, 2011. 262-265.o.; Lóránt Csink – Balázs Schanda: The Constitutional Court. in: Lóránt Csink – Balázs Schanda – András Zs. Varga (szerk.): The Basic Law of Hungary. A First Commentary. Clarus, Dublin, 2012. 157-167.o.; Tilk Péter: Az új típusú alkotmányjogi panasz előzményei és az eljárási renddel kapcsolatos egyes szabályozási elvárások. Alkotmányjogi Szemle 2011/2. 82-90.o.

148 Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: Egy alkotmány margójára. Gondolat, Budapest, 2012. 136. p.

alapjogvédelem megváltozott rendszerével párhuzamos irányba mutat. Ez természetesen nem teszi feleslegessé a 28. cikk rendelkezését, sőt, a valódi alkotmányjogi panaszra vonatkozó rendelkezésekkel együtt e két szabály egymást erősíti. A 28. cikk elvi jellegű, általános követelményét az Alkotmánybíróságra vonatkozó 24. cikk ülteti át a gyakorlatba. A 28. cikk nem csupán elvi deklaráció; *az alkotmány-konform értelmezésnek intézményi garanciája*, hogy az Alkotmánybíróság „valódi” – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 27. § szerinti – alkotmányjogi panasz keretében vizsgálhatja, hogy az Alaptörvényből levezethető alapjogi követelmények érvényesülnek-e a bírói döntésben; *függetlenül attól, hogy a bírói döntés egyébként megfelel-e az alapul szolgáló jogszabályoknak*. Összegezve tehát az Alaptörvény 28. cikke alapjogi kérdésekben kikényszeríthető normává vált: ha a bíróság szövegszerűen jól is alkalmazza a törvényt, az Alkotmánybíróság megsemmisítheti az ítéletet, ha az az alapvető jogot a szükséges és arányos mértéket meghaladóan korlátozza.

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bsz.) 1. § (2) bekezdése értelmében „a bíróságok a jogalkalmazási tevékenységük során biztosítják a jogszabályok érvényesülését”. A bíróságok alapvető feladata a jogszabályok alkalmazása; a bírói döntések legalitását az adja, hogy megfelelnek az alapul szolgáló jogszabálynak. E helyen jelentősége van annak, hogy az Alaptörvény – önmeghatározása szerint – nem jogszabály. Egyrészt az Alaptörvény T) cikke felsorolja a jogszabályokat (jogszabály-típusokat), amelyek között az Alaptörvény nem szerepel. Emellett a C) cikk (3) bekezdésében és az R) cikk (2) bekezdésében egybehangzóan „az Alaptörvény és a jogszabályok” szövegrész szerepel, amelyek a szó szerinti értelmezés alapján arra engednek következtetni, hogy az Alaptörvény nem jogszabály.<sup>149</sup>

Ha elfogadjuk, hogy a bírósági döntés jogi alapja valamely jogszabály, és az Alaptörvény nem jogszabály, akkor e két megállapításból okszerűen következik, hogy az Alaptörvény önmagában nem igazolhatja a bírói döntést, ilyen formában nem igazolható közvetlenül. Másképp megfogalmazva: a hatályos jogi környezetben sem az Alaptörvényből, sem a Bsz.-ből nem következik az, hogy egy bírói döntés – jogszabály közbeiktatása nélkül – közvetlenül az Alaptörvényből származhatna.

Álláspontunk szerint az Alaptörvény nem abban „segíti” a bírót, hogy jogalapot ad számára a döntéshez, hanem abban, hogy a döntés alapjául szolgáló jogszabály helyes értelmét kiválassza. A döntés alapjául szolgáló jogszabály értelmezése elengedhetetlenül szükséges a bírói döntéshez. A több lehetséges értelmezés közül a bírónak olyat kell választania, amely az Alaptörvény rendelkezéseinek is megfelel.

Valamely alapjog tartalmát nem az alapjog gyakorlásáról szóló törvény határozza meg. Tanulmányunk tárgyánál maradva: a gyülekezés szabadsága nem az a jogosultság, amit a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (Gytv.) biztosít, hanem az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében rögzített alapjog. Egy gyülekezési tárgyú ügyben tehát a bíróságnak a Gytv.-t kell alkalmaznia, és a Gytv. egy olyan olvasatát kell kiválasztania, amely az Alaptörvény VIII. cikkével összhangban áll. Összegezve tehát az eddigieket: a bíróságok az ítélezés során a jogszabályt alkalmazzák, azonban törekedniük kell arra, hogy a jogszabálynak olyan értelmet tulajdonítsanak, amely megfelel az Alaptörvénynek. Azaz: *az ítélezés során az Alaptörvény nem használható kizárólagos döntést igazoló érvként, de (kötelezően) használandó az alkalmazandó jogszabály helyes értelmének kiválasztása során*.

Az előbbiekből szükségszerűen következik az, hogy a bíróságok is az Alaptörvény értelmezőivé válnak, és így az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezési hatásköre nem kizárólagos.<sup>150</sup> Ez pedig felveti azt a kérdést, hogy milyen viszonyban van a bírósági és az alkotmánybírósági alkotmányértelmezés. Halmai Gábor szerint „az Alkotmánybíróság

149 Csink Lóránt – Mayer Annamária: Variációk a szabályozásra. MTMI, Budapest, 2012. 19. p.

150 Az álláspontot ismerteti Vincze i.m. 3. p.

alkotmányértelmezése számára csak abban az esetben szükséges a bírót is kötelező jelleget biztosítani, ha az az absztrakt alkotmányértelmezés hatáskörének gyakorlása során született. (...) Az utólagos normakontroll során végzett alkotmányértelmezésnek nem lenne szükséges a bírót kötelező erőt adni.”<sup>151</sup> Ezzel az állásponttal annyiban értünk egyet, hogy a bíróságoknak valóban nincs formális kötelezettsége arra, hogy ugyanazt az értelmet tulajdonítsa az Alaptörvény valamelyik rendelkezésének, mint egy alkotmánybírói határozat indokolása.<sup>152</sup> Nem felejthetjük el ugyanakkor Charles Evans Hughes híressé vált mondatát: az alkotmány az, amit a bírók annak mondanak.<sup>153</sup> Értelmezési hierarchia van az Alkotmánybírói és a rendes bíróságok alkotmányértelmezése között, amelyet a valódi panasz intézményén keresztül az Alkotmánybírói érvényesíteni is tud. Erre tekintettel formális kötelezettség hiányában is figyelembe kell vennie a bíróságnak az Alkotmánybírói gyakorlatot, ha az valamely alaptörvényi rendelkezéshez következetes és egyértelmű gyakorlatot kapcsol.

Megjegyzendő végül, hogy az alkotmány-konform értelmezés követelménye nem eredményezhet *contra legem* jogértelmezést. Az alkotmánybíráskodás amerikai modelljével ellentétesen a magyar bíróság akkor sem tekinthet el a jogszabály alkalmazásától, ha annak nincs alkotmányos olvasata. Ilyen esetben a bíróságnak – az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján – fel kell függesztenie az eljárását és az Alkotmánybírói kéri a jogszabály alkotmányellenességének megállapítását, megsemmisítését és a konkrét ügyben való alkalmazásának a kizárását.

## 2. Az Egyezmény alkalmazhatósága

Az Egyezmény és az Alaptörvény bíróság általi alkalmazhatósága eltér egymástól. Bár maga az Egyezmény egy nemzetközi szerződés (és mint ilyen, csak a részes államot terheli kötelezettségekkel), azonban az Egyezményt kihirdető 1993. évi XXXI. törvény vitathatatlanul jogszabály, így nincs elvi akadály annak, hogy arra a jogalanyok jogokat alapítsanak. Mégis, a gyakorlatban ritkán fordul elő olyan eset, amikor a bíróságok hivatkoznak az Egyezményt kihirdető törvényre, de többnyire csak a belső jogi szabályon alapuló érvek alátámasztására,<sup>154</sup> tehát nem a döntést igazoló, hanem a döntést erősítő érvként. Bár a kihirdető törvény formálisan jogalap lehet egy bírói döntéshez, tartalmilag azonban akadály lehet, hogy rendelkezései absztraktak, közvetlenül a konkrét élethelyzetre való alkalmazásuk parttalan, a normatartalomtól elrugaszkodó értelmezést jelenthet. Ez egy lehetséges magyarázata annak, hogy az Egyezmény alapján bírói aktivizmus nem bontakozott ki.

Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése értelmében ugyanakkor biztosítani kell a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. A jogrendszer koherenciáján, az alapjogok érvényesülésén túlmenően viszont pragmatikus indokok is alátámasztják azt, hogy a bíróságok az értelmezés során vegyék figyelembe az Egyezményt.<sup>155</sup> Ennek elmulasztása esetén ugyanis az érintett az Emberi Jogok Európai Bíróságához (Bíróság) fordulhat kérve, hogy az állapítsa meg az egyezményesítés tényét. A magyar jogalkotás és jogalkalmazás helyzetét pedig

151 Halmi Gábor: Az Alkotmány mint norma a bírói jogalkalmazásban. *Fundamentum* 1998/3. 78. p.

152 Különösen, hogy több kérdésben az Alkotmánybírói gyakorlata is szerteágazó.

153 „We are under a Constitution, but the Constitution is what the judges say it is, and the judiciary is the safeguard of our liberty and of our property under the Constitution.” – Charles Evans Hughes. Speech before the Chamber of Commerce, Elmira, New York (3 May 1907); published in *Addresses and Papers of Charles Evans Hughes, Governor of New York, 1906–1908* (1908). 139. p.

154 Weller Mónika: Az Emberi Jogok Európai Egyezményének hatása a hazai jogalkotásra és jogalkalmazásra. In: Tóth Judit – Legény Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Complex, Budapest, 2006. 385. p.

155 A tárgyalás nyilvánosságával kapcsolatban az 58/1995. (IX. 15.) AB határozat alkotmányos követelményként rögzítette az Egyezmény figyelembevételét.

megkönnyíti, ha nem nemzetközi fórumokon derül ki a kötelességszegés ténye, hanem már a belső mechanizmusok kiszűrrik az Egyezmény megsértését. „A bíróságok szerepe az Egyezmény alkalmazásában azért is fontos, mert a bíróságok tekinthetők a megfelelő jogérvényesítés legfőbb biztosítékának, a hazai jogorvoslatok kimerítése elvének megfelelően pedig számtalanszor a bíróságok akadályozhatják meg a panaszok nemzetközi szervekhez történő benyújtását azzal, hogy orvosolják a más állami szervek által elkövetett jogsértéseket”.<sup>156</sup>

Nem hagyható figyelmen kívül ugyanakkor, hogy az Egyezmény értelmezésének elsődleges, autentikus forrása a Bíróság. Az Egyezmény alkalmazása során a bíróságok nem függetlenedhetnek attól a jelentéstartalomtól, amit a Bíróság az Egyezmény adott cikkének tulajdonít. A Bíróság azonban főszabály szerint nem jogszabályokról fejt ki az álláspontját, hanem egyedi ügyekben vizsgálja, hogy a panaszos Egyezményben foglalt joga érvényesült-e. Ebből az következik, hogy olyan egyedi ügyben, amelyben a Bíróság már döntött, a hazai bíróság – a nemzetközi jog és a belső jog összhangjának érvényesítése miatt – *köteles* a Bíróság határozatának megfelelően döntenie. Más, hasonló tényállású ügyekben (amelyekben a Bíróság nem foglalt állást) a rendes bíróságok akkor hivatkozhatnak az Egyezményre, ha a Bíróság kimunkált gyakorlata egyértelmű és következetes. Kellően egyértelmű gyakorlat hiányában fennállhat ugyanis a veszélye annak, hogy kollízió lép fel a (magyar) bíróságok és a Bíróság értelmezése között. Mindebből az a következtetés vonható le, hogy a bíróságok figyelembe vehetik [az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése alapján figyelembe kell venniük] az Egyezmény cikkeinek azt a jelentéstartalmát, amelyet azoknak a Bíróság tulajdonít. Ebben az esetben sem lehet az Egyezmény a döntés jogi alapja, csupán értelmezési segédlet. Amennyiben a bíróság álláspontja szerint a belső jogszabály nem feleltethető meg az Egyezménynek, akkor – az Abtv. 32. § (2) bekezdése alapján – kezdeményezheti a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének a vizsgálatát.

### **3. Az Alaptörvény és az Egyezmény alkalmazásának dilemmái a gyülekezési joghoz kapcsolódó bírói gyakorlatban**

Az előzőekben kifejtett alkotmányjogi, –elméleti megalapozást követően vessünk egy pillantást arra, hogy a gyülekezési jog hazai gyakorlatában milyen kérdések kapcsán vetődhet fel egyáltalán az Alaptörvény, illetve az Egyezmény közvetlen alkalmazhatóságának kérdése.

Ahogy az a felvezetés során megállapítást nyert, a bíróságok döntéseinek alapjául az adott szabályozási területre irányadó jogszabályok szolgálnak. Az Alaptörvény e tekintetben valóban nem tekintendő, nem tekinthető hagyományos értelemben vett, a bíró által a döntése alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezésnek, azonban a döntés folyamatában a jogszabályoknak az Alaptörvény rendelkezéseivel, szellemével egyező módon kell az adott ügyet elbírálni. Némileg más a helyzet az egyezmény rendelkezéseinek alkalmazhatóságával kapcsolatban, hiszen, ahogyan az már korábban kifejtésre került, a kihirdető törvény mint norma ténylegesen megfelel a jogszabály kritériumainak, azonban a bírói gyakorlatban való közvetlen alkalmazás kérdése számos nehézséget vethet fel.

A közigazgatási bíráskodás speciális helyet foglal el a magyar bírósági szervezetrendszer egészén belül. A II. világháborút követően, a kommunista diktatúra időszakában elvesztett önállóságát, a rendszerváltás óta eltelt negyed évszázad alatt fokozatosan nyeri vissza, ez a folyamat pedig napjainkban is zajlik és jelenleg az önálló közigazgatási eljárási kódex megalkotása és a további szervezeti átalakítások irányába mutat. A közigazgatási bírósági döntés a hatósági határozatok törvényességi felülvizsgálatának eszköze, amely a közigazgatási eljárás során biztosított jogorvoslati lehetőségek kimerítését

<sup>156</sup> Weller i.m. 385. p.

követően biztosítja a bírói utat az esetleges jogsérelmek orvoslására. Speciális helyzet ez, hiszen a közigazgatási per nem magánszereplők között zajlik, alperesi pozícióban egy közigazgatási szervet, hatóságot, az „államhatalom” képviselőjét találjuk. Még különlegesebb ez a helyzet a gyülekezési jogi ügyekben hozott hatósági határozatok bírósági felülvizsgálata esetében, hiszen itt nem „egyszerűen” egy közigazgatási döntés elleni jogorvoslatról, hanem egy, a jogállami demokráciákban alapvető jelentőségű politikai kommunikációs szabadságjog gyakorlásáról, annak esetleges hatósági, közhatalmi korlátozásáról, e potenciális korlátozás jogszabályi megalapozottságának kérdéséről beszélünk.

Mit is mondanak a gyülekezési jog vonatkozásában az Alaptörvény és az Egyezmény irányadó szabályai?

Az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez. Tekintettel arra, hogy a gyülekezési jog gyakorlása során kommunikációs jogról beszélünk, amely elválaszthatatlanul kapcsolódik a véleménynyilvánítás szabadságához, meg kell említenünk az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdését, mely szerint mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Az Alaptörvény IX. cikk (4) és (5) bekezdése szerint a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére, illetve a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére.<sup>157</sup>

A gyülekezés és egyesülés szabadságához való jogot az Egyezmény 11. cikke a deklarálja, e szerint mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való egyesülés szabadságához, beleértve érdekei védelmében a szakszervezetek alapítását és az azokhoz való csatlakozásnak a jogát. E jogok gyakorlását csak az Egyezmény szerint csak törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. A véleménynyilvánítás kapcsán az Egyezmény 10. cikke kimondja, hogy ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon kívül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson, továbbá kiemeli, hogy e kötelezettségekkel és felelősséggel együttjáró szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.

Természetesen a korábban kifejtett indokok miatt a magyar bíróságok a gyülekezési jogi ügyekben hozott döntéseiket elsősorban az e körben alkalmazandó jogszabályra, a Gytv.-re kell hogy alapítsák. Mit tehet azonban a jogalkalmazó akkor, ha olyan, a jogszabály alkalmazása szempontjából lényegi, a törvény szövegében azonban egyértelműen nem meghatározott fogalomról, mint pl. a közterületi rendezvény mibenlétéről kell állást foglalni? A gyülekezési jog hatálya alá tartozó ügyek tekintetében nem kívánalom az, hogy a gyülekezési jog gyakorlására csak közterületen kerülhet sor, hiszen ezt sem az Alaptörvény sem a Gytv., sem az irányadó nemzetközi egyezmények nem tartalmazzák. A Bíróság egy döntésében kimondta, hogy a békés gyülekezéshez való jog a magánterületen és közterületen

157 Közvetlenül nem tartozik tanulmányunk tárgyához, de legitim az az érvelés, amely szerint a „mások méltósága” nem a véleménynyilvánítási szabadság korlátja, hanem – az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdése miatt – egy olyan terület, amelyre a véleménynyilvánítási szabadság *nem terjed ki*. Ha viszont ezt elfogadjuk, akkor a gyülekezés szabadságával párhuzamba állítva kijelenthető az is, hogy a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvény sem irányulhat mások méltóságának a korlátozására.

való gyülekezés jogát is magában foglalhatja.<sup>158</sup> A közterületi rendezvény fogalmának a gyülekezési jog tekintetében mégis megkerülhetetlen a jelentősége, hiszen a Gytv. 6. §-a alapján a közterületen tartandó rendezvény szervezését a rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak, legalább három nappal a rendezvény megtartásának tervezett időpontját megelőzően be kell jelenteni. A Gytv. 15. § a) pontja szerint e törvény alkalmazásában közterületnek minősül a mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető terület, út, utca, tér. Bár a gyülekezés szabadságának fogalmi körébe elméletileg nem csupán a közterületen tartott rendezvények tartoznak, mégis a Gytv. csak ezekre terjeszti ki a tárgyi hatályát.<sup>159</sup> Az Egyezmény értelmezése szempontjából irányadó EJEB döntésre alapozva adott ügy elbírálásakor a bíróság akár juthatna arra a következtetésre, hogy a gyülekezési jog hatálya kiterjedhet magánterületeken tartott gyűlésekre is. Ennek a szempontnak komoly jelentősége lehet akkor, amikor egy magánterületen tartott gyűlés esetleges feloszlásának jogszerűségéről szóló határozat felülvizsgálatakor a bírónak azt kell megvizsgálnia, hogy az adott rendezvény egyáltalán a gyülekezési jog hatálya alá tartozónak minősül-e. Az alapvető jogok biztosa például több jelentésében is vizsgálta a gyülekezési jog nem közterületen való gyakorlásának lehetőségét, az ilyen esetekkel kapcsolatos rendőrségi fellépés jogszerűségének kérdését.<sup>160</sup> Ezek a jelentések az MTVA székháza előtti éhségstrájkot, illetve a VIII. kerületi önkormányzat épületében történt demonstrációt, továbbá azok rendőri kezelését vizsgálva kiemelték, hogy a gyülekezési szabadság nem csak közterületen gyakorolható, hanem közterületnek nem minősülő területeken is, amelyre megfelelő eltérésekkel ugyan, de vonatkoznak a Gytv. egyes rendelkezései. Ezek a jelentések is felhívták a figyelmet arra, hogy a gyülekezés helyét nem határozza meg sem az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozta, sem Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, az Egyezmény, az Alaptörvény, vagy a Gytv. sem, továbbá, hogy a Bíróság is arra az álláspontra helyezkedett, hogy a békés gyülekezéshez való jog magában foglalja mind a magánterületen, mind a közterületen való gyülekezés jogát. Ki kell emelni továbbá, hogy bár maga a Gytv. 3. §-a több rendezvény-típussal kapcsolatban arra a megállapításra jut, hogy nem tartozik a gyülekezési jog hatálya alá, ezek között nem említi a nem közterületi rendezvényeket. A Gytv. 8. §-a pedig kifejezetten a „bejelentéshez kötött rendezvény” fordulatot használja, amiből a contrario következik az is, hogy vannak a törvény hatálya alá tartozó, de nem bejelentendő rendezvények.<sup>161</sup> Kijelenthetjük tehát, hogy adott esetben nem csak a közterületen, de a középületben, magánlakásban tartott rendezvények is a gyülekezési jog körébe tartozhatnak, egyedüli különbségnek azt kell tekinteni, hogy az előzetes bejelentés csak a közterületi rendezvények esetében kötelező. Tekintettel arra, hogy előbbieken alapján mind a gyülekezési jog – közterületi rendezvények kapcsolódási pontjainak definiálása kiemelt jelentőségű, ezért a jogbiztonság követelményének való megfelelés és az egységes ítélkezési gyakorlat érdekében szükséges lenne e kérdéskör pontos meghatározására.

Az Alaptörvény II. cikke arról rendelkezik, hogy az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A méltósághoz való jog egyik funkciója az egyenlőség biztosítása. Az egyenlő méltóság alapjoga indokolja és tölti

158 *Rassemblement Jurassien/Unité Jurassienne v. Switzerland* (Application no. 8191/78, Commission decision of 10 October 1979)

159 Megjegyzendő, hogy a gyülekezés szabadságának rendeltetése valamely (politikai) vélemény kifejezésre juttatása. Így a „köz” elől teljesen elzárt magánterületen aligha kerülhet sor ez alapjog gyakorlására.

160 AJB-730/2012. és az AJB-1690/2012. számú ombudsmani jelentések

161 A gyülekezési jog közterületen kívüli gyakorlásáról bővebben Hajas Barnabás: A gyülekezési jog egyes aktuális elméleti és gyakorlati kérdései. Doktori értekezés. 104-106. o. <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/hajas-barnabas/hajas-barnabas-muhelyvita-ertekezes.pdf>

meg tartalommal a megkülönböztetésmentes bánásmódhoz való jogot, amelynek értelmében Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alkotmánybíróság ma is helytálló megállapítása értelmében „A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba.”[9/1990. (IV. 25.) AB határozat] Nem minden különbségtétel tilos tehát, hanem csupán az emberi méltósághoz való jogot sértő megkülönböztetések [61/1992. (XI. 20.) AB határozat]. A gyülekezési szabadság az egyéneknek azt a jogát védi, hogy másokkal a közügyekben kinyilváníthassák a véleményüket, a kommunikációs jogok közé tartozik, melyek érvényesülése a személyiség szabad kibontakozásának feltétele. A 30/1992. (V. 26.) AB határozat kiemelte, hogy az eszmék, nézetek szabad kifejtése a fejlődni képes társadalom létezésének alapfeltétele. Az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat pedig mindezt tovább részletezte, amikor kimondta, hogy a gyülekezési szabadság biztosítása nélkül e nézetek, információk megszerzésének és másokkal való megosztásának, a vélemények közösen történő kialakításának a lehetősége aligha volna megvalósítható. A 4/2007. (II. 13.) AB határozat a fentiekhez hasonlóan rögzíti: „A békés gyülekezés szabadsága a demokratikus társadalom előfeltétele és alapvető értéke. A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények elválaszthatatlanul kapcsolódnak a demokratikus nyilvánosság értékéhez, e rendezvények teszik lehetővé, hogy a polgárok a politikai folyamatot kritikával illessék, tiltakozásukkal befolyásolják. A békés rendezvények a politikai és társadalmi rend, a képviselői szervek legitimitásának megszilárdítása szempontjából is értéket jelentenek. A tüntetések, tiltakozó akciók a képviselői szervek, a kormányzat és a közvélemény számára is jelzik a társadalomban megjelenő feszültségeket, lehetővé téve azt, hogy az illetékesek időben megfelelő lépéseket tegyenek a feszültségek okainak csökkentésére. Egy demokratikus társadalom nem választhatja a tiltakozás elnémításának, szükségtelen és aránytalan korlátozásának útját: a politikai szabadságjogok korlátozása nem csak azokat sújtja, akik élni kívánának jogaikkal, hanem a társadalom egészét, így azokat is, akikre hivatkozással az állam a jogkorlátozás eszközéhez nyúl. A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények célja az, hogy a gyülekezési joggal élő polgárok közös véleményt alakítsanak ki, illetve nézeteiket másokkal megosszák, és közösen juttassák kifejezésre.”

Az Alkotmánybíróság 2/2000 (II. 25.) AB határozatában kifejtette, hogy a közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvénysértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye.

Fenti alkotmányos szempontok és az Alaptörvény, illetve az Egyezmény közvetlen alkalmazhatóságának kérdései szempontjából is érdekes kérdéseket vet fel a 2013-as, „Adj gázt!” rendezvény megtiltásával kapcsolatos bírósági döntés. A megtartani kívánt, motoros felvonulás formájában tervezett rendezvényre a Holokauszt áldozataira emlékező Élet menetével egy időben, a Dohány utcai zsinagógát is érintő útvonalon került volna sor. A rendőrség a demonstráció bejelentésének benyújtását követő 48 órában nem hozott határozatot, majd a 48 órát meghaladóan ugyanazon kérelem tárgyában a demonstráció megtartását megtiltotta. A rendezvényt megtiltó határozat ellen a szervezők bírósághoz

fordultak. Az eljáró bíróság a magánszemély kérelmező által a kérelmezett ellen közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított nemperes eljárásban meghozott végzésében a felülvizsgálati kérelmet elutasította. A bíróság döntésének meghozatala során a kérelmező által benyújtott kérelemhez kötve volt és kizárólag csak azt a kérdéskört vizsgálta, ami a kérelemben szerepelt, azaz, hogy a Gytv. 8. § (1) bekezdésében szereplő két tiltási okon kívül, van-e lehetősége a rendőrségnek arra, hogy a demonstráció célját, nevét megvizsgálva, annak sértő, provokatív jellegére nézve tiltó határozatot hozhasson. A bíróságnak eljárása során abban a jogkérdésben foglalt állást, hogy a rendőrhatalóság a Gytv. 8. § (1) bekezdésében szereplő két indokon kívüli okból, azaz a Párizsi Békeszerződésben, a Római Egyezményben foglaltakra, valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára tekintettel a rendezvény megtartását megtilthatta-e. A megtiltott rendezvény elnevezését és útvonalát, figyelemmel az egyazon napon tartandó Élet Menete demonstrációra a rendőrség egyfajta vélemény-nyilvánításnak értékelte, ezzel a hatósági érveléssel pedig a bíróság is egyetértett. A bíróság döntését közvetlenül az Alaptörvény 2013. április 1-én hatályba lépett IX. cikkelyének módosítására alapozta, mely, korábban már idézett szakasz úgy rendelkezik, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának, a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji, vagy vallási közösségek méltóságának megsértésére. A bíróság álláspontja szerint, mivel köztudomású tény, hogy a Dohány utcai Zsinagóga épülete a magyarországi zsidó közösség vallásgyakorlásának színhelye, egyben kiemelkedő jelentőségű szimbóluma és az is, hogy a perbeli bejelentett rendezvény megtartásával egy napon a holokauszt áldozataira emlékezve az Élet Menete Alapítvány tartott demonstrációt, jogszerű volt a rendőrségi tiltó határozat azon érvelése, miszerint az „Adj gázt!” elnevezés és a tervezett útvonal, amely a Dohány utcai Zsinagógát is érintette, egyértelmű asszociációra ad alapot az Auschwitzban mérges gázzal meggyilkolt magyarországi zsidók kínhalálára, s egyben annak megisméltésére való felhívásként is értelmezhető, ami egyértelműen sérti az emberi méltóságot, faji, vallási közösségek méltóságát.<sup>162</sup>

A döntéssel kapcsolatos jogászszakmai diskurzus lényegi elemének azt tekinthetjük, hogy vajon túlterjeszkedett-e a bíróság a gyülekezési törvény alkalmazásán, amikor az abban konkrétan meghatározott tiltó okokon túlmutató érvelést tartalmazó hatósági döntést helybenhagyva a demonstráció megtiltását jogszerűnek ítélte. A Gytv. 8. § (1) bekezdése szerint a rendőrség akkor tilthatja meg a demonstrációt, ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható. Így egyes vélemények szerint<sup>163</sup> a bíróság veszélyes precedenst teremtett akkor amikor az Alaptörvény alapján vezet le egy alapjogot korlátozó tiltási okot azt mondván, arra alapozva, hogy mivel az Alaptörvény IX. cikkének (5) bekezdése szerint a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére, az ezen közösségek megsértésére irányuló demonstrációk jogszerűen megtilthatók. Magunk is utaltunk már arra, hogy az alkotmányos szabályokra a bíróság közvetlenül csak akkor alapíthatja döntését, ha az adott jogterületre vonatkozóan nem áll rendelkezésre közvetlenül alkalmazandó alacsonyabb szintű jogszabály, illetve akkor, ha több lehetőség közül kell kiválasztani az alkotmány-konform értelmezést.

A kérdések azonban azonnal további kérdéseket vetnek fel: hogyan biztosíthatja a jogalkalmazó az egyértelműen Alaptörvény-ellenes közlés, kommunikáció szándékával szervezett, alkotmányosan nem védhető vélemény nyilvános kifejtésével egyértelműen és

162 [http://fovarositorvenyszek.birosag.hu/sites/default/files/field\\_attachment/130415\\_j\\_s.\\_-brfk\\_-\\_kozig\\_határozat.pdf](http://fovarositorvenyszek.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/130415_j_s._-brfk_-_kozig_határozat.pdf)

163 <http://www.arsboni.hu/tothb.html>

beazonosíthatóan egyes társadalmi csoportok méltóságának megsértésére irányuló demonstrációk esetében egyidejűleg az az emberi méltóság védelmének és a gyülekezés szabadságának alkotmányos követelményét?

### **Összegzés**

A gyülekezési jog gyakorlásának különleges pozíciója bizonyos szempontból abból adódik, hogy esetében olyan alapvető jogról beszélhetünk, amely gyakran járhat együtt mások jogainak sérelmével. Az okozott sérelem jogszerűségének mércéje, a gyülekezési jog és valamely más alapjog konfliktusának feloldása sok esetben embert próbáló feladat, a jogalkalmazás, a hatósági döntéshozatal és az esetleges bírósági felülvizsgálat során egyaránt.

A Gytv. rendelkezései sok szempontból megérték az újragondolásra, nyilvánvaló okokból azonban egy ilyen alapvető szabadságjog gyakorlására vonatkozó rendelkezések megváltoztatása jogalkotói szempontból sem egyszerű. A gyülekezési jogi törvény a rendszerváltó törvények egyike, a demokratikus átalakulás egyik legfontosabb feltételét, a politikai vélemények nyilvános kifejtését, a demokratikus közösség politikai jogainak megélését talán legdirektebb módon befolyásoló gyűlések, politikai demonstrációk szabályait hívta életre. A jogszabály megszületését követő negyedszázad mind a jogi, mind pedig a társadalmi környezetet érintően jelentős változásokat eredményezett, a demonstrációk jellegének átalakulása, az új típusú gyülekezési formák megjelenése (jellegüknel fogva be nem jelenthető, gyors reagálású, vagy spontán tüntetések, flashmobok, utcai performanszok, polgári engedetlenség stb.) azonban a Gytv. szabályain kevésbé hagyott nyomot. A változások nyomon követhetőek azonban mind a bejelentések tudomásul vétele, megtiltása, mind a rendezvények esetleges feloszlatai okainak vizsgálata során hozott hatósági döntések, mind pedig a kapcsolódó bírósági eljárások alapján.

A Bíróság több magyar vonatkozású, a gyülekezési jog gyakorlásához kapcsolódó ügyben is hozott döntést, elég, ha a Bukta és társai, Molnár Éva, Patyi és társai ügyekre gondolunk, mely döntések nyilvánvaló hatással voltak a hazai gyülekezési jogi gyakorlat alakulására.<sup>164</sup>

Továbbra is fennmaradtak azonban nyitott kérdések, melyek a jogalkalmazó hatóságot és a gyülekezési ügyben döntést hozni kívánó bírót egyaránt nehezen megoldható feladat elé állítják, hiszen egy nyilvánvalóan rendkívül szűk körben korlátozható alapjog gyakorlását kell a törvényesség és az alkotmányosság követelményeinek egyaránt megfelelően biztosítani, szükséges esetben azonban mások jogainak és szabadságának érdekében korlátok közé szorítani. Egyes ügyek körében joggal merült-merülhet fel az Alaptörvény rendelkezéseinek, vagy az Egyezmény közvetlen alkalmazhatóságának kérdése az előállt jogi dilemma feloldásának eszközeként. Minden körülmény figyelembevételével megnyugtatóbb lenne azonban, ha ezen – alkalmanként vitatott megítélésű – ügyek elbírálásához a gyülekezési jog jelen kor elvárásainak jobban megfelelő szabályozása révén a jogalkalmazók az egységes joggyakorlat kialakítását hatékonyabban szolgáló jogszabályi környezetben hozhatnák döntéseiket.

\*\*\*

---

<sup>164</sup> Bukta és társai v. Magyarország (Application no. 25691/04, Judgment of 17 July 2007); Molnár Éva v. Magyarország (Application no. 10346/05; Judgment of 7 October 2008); Patyi és társai v. Magyarország (Application no. 5529/05; Judgment of 7 October 2008)

## Gyülekezések előzetes tiltása a hatályos Gytv. alapján

**Dr. Török Bernát**

A joggyakorlat-elemző csoport munkájához annak a kérdésnek a lényegre törő áttekintésével szeretnék hozzájárulni, hogy a hatályos magyar jogi környezetben van-e alkotmányos lehetőség a bejelentett gyülekezés megtartásának megtiltására a Gytv. 8. § (1) bekezdésén túli okból. Jelen anyag erre a joggyakorlatban többször felmerült alapvető jelentőségű kérdésre azt a választ keresi, amely az alapjogok korlátozására vonatkozó alkotmányossági követelményekkel, illetve a releváns alkotmánybíróági gyakorlattal leginkább összhangban van. (Az európai és nemzetközi fórumok döntéseire és iránymutatásaira két okból nem térek most ki: egyrészt az Alkotmánybíróság gyakorlata velük egyezően fedi le valamennyi releváns szempontot, másrészt a joggyakorlat-elemző csoport más tagjai részletesen feldolgozták őket.)

A joggyakorlatot áttekintésekor mindenekelőtt két kérdés megválaszolása tűnik számomra sürgetőnek: reagálhat-e a jogalkalmazó előzetes tiltással szélsőséges eszmék felmerülésének veszélyére, illetve megakadályozhatja-e ily módon közéleti szereplők otthona elé tervezett gyülekezések megvalósulását.

A konkrét jogalkalmazói kérdések elemzése előtt általános megjegyzésként emelem ki, hogy a „bejelentéses ügyekben” döntő bírák kivétel nélkül az előttük fekvő ügyek alapjogi jelentőségének figyelembevételével hozták meg döntéseiket: indokolásaik több releváns alapjogi szempontot azonosítanak, azok mérlegelését alapjogi tesztekkel végzik el, és az alapjogok esetleges korlátozását igyekeznek a szükséges jogi dogmatika keretein belül igazolni. Az alábbi kritika, mely szerint jogértelmezésük mindezek ellenére nem áll teljes összhangban az alkotmányossági követelményekkel, részben az alkalmazott jogszabály számlájára is írható, amely nem minden tekintetben kínálja a legmegfelelőbb kereteket ezekhez a mérlegelésekhez.

### 1. Kiindulópontok a törvény értelmezéséhez

#### 1.1. A gyülekezési jog kapcsolata a szólásszabadsággal

Egyfelől nem igényel külön igazolást, hogy a gyülekezési jog szoros kapcsolatban áll a szólásszabadsággal, mivel ezt a kiindulási pontot valamennyi vizsgált döntés magáévá tette. A gyülekezési szabadság kommunikációs funkcióját hangsúlyozó alkotmánybíróági gyakorlatot ezért e helyütt nem kell elemezni.

Másfelől azonban e hivatkozások néha halk szólamoknak tűnnek csupán, mivel a határozatok nem minden esetben vonják le az ebből eredő következtetéseket, és néhány ponton **nem alkalmazzák következetesen a szólásszabadságra vonatkozó mércéket**. Annak ellenére nem, hogy a felmerülő kérdések több esetben a gyülekezési szabadságnak épp ahhoz az aspektusához tartoznak, amelynél tisztán szólásszabadság-mérlegeléssel állunk szemben – abban az értelemben, hogy a véleménynyilvánítás körében meghatározó alkotmánybíróági döntéseket kell alkalmazni. A gyülekezési szabadság bizonyos aspektusaiban kétségtelenül több vagy más, mint a véleménynyilvánítás jogának általános szempontrendszere. Egyértelmű, hogy a gyülekezés résztvevőinek térben és időben együttes megjelenése, illetve – ezzel

összefüggésben – közös nyomásgyakorlást célzó fellépése speciális szempontok figyelembevételére szólíthatnak fel. Önmagában a **gyülekezések kommunikációs funkciójához**, kiváltképp az ott elhangzó beszédekhez kapcsolódóan azonban általában nincs helye az alkotmánybíróság generális szólásszabadság-mércéihez képest speciális érvek felhozatalának. Különösen világossá válik ez, ha figyelembe vesszük, hogy ezeket a mércéket az Alkotmánybíróság sok esetben éppen „gyülekezési szituációkra” vonatkoztatva fejtette ki. Más területek (pl. a médiaszabályozás) megítélésénél maga az Alkotmánybíróság is eltért ezektől a mércéktől, de ez önmagában nem érinti az eredeti „gyülekezési” érveket.

A kifejezetten gyülekezésekre vonatkozatható, alább részletesen hivatkozott mércéken túl hangsúlyosan kell figyelemmel lenni a **szólásszabadság terén érvényesítendő általános tételekre**, amelyek kezdettől fogva [30/1992. (V. 26.) AB határozat] meghatározzák a hazai joggyakorlatot, és amelyeket az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően is megerősített [7/2014. (III. 7.) AB határozat]. Ilyen tétel mindenekelőtt:

4. „A szólásszabadság kitüntetett szerepe azzal jár, hogy egyrészt csak kivételes jelleggel kell engednie a korlátozására felhozott más jogokkal, illetve alkotmányos értékekkel szemben, másrészt a szabad véleménynyilvánítást korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni.”
5. „A vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely »intézmény« közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (pl. a köznyugalom).”
6. „A társadalmi, politikai viták szabadsága és sokszínűsége nélkül nincs demokratikus közvélemény, nincs demokratikus jogállam. A demokratikus közvélemény azt kívánja meg, hogy a társadalom valamennyi polgára szabadon fejthesse ki gondolatait, és ezzel a közvélemény alakítójává válhasson.”

## 1.2. Az előzetes korlátozások megítélése

Míg a gyülekezési jog és a szólásszabadság szoros kapcsolata megjelenik hivatkozásként a bírói gyakorlatban, addig szinte teljes mértékben hiányzik egy másik alapvető jelentőségű kiindulási pont, **az előzetes korlátozások speciális megítélésének kötelezettsége**. Az Alkotmánybíróság döntéseiben ugyanakkor világosan megtalálhatók azok az érvelések, amelyek éppen a szólásszabadsággal összefüggésben – kezdetben a sajtószabadsággal kapcsolatban, majd annál szélesebb körben is – különös súlyt adnak az előzetes korlátozások kontrolljának.

- Az Alkotmánybíróság a sajtószabadság körében első helyen zárta ki a médiatartalmak kötelező előzetes közhatalmi ellenőrzését, a cenzúrát. [Elsőként: 37/1992. (VI. 10.) AB határozat]
- „A véleménynyilvánítási szabadság és a sajtószabadság magas alkotmányos értékéből, valamint e szabadság előzetes korlátozása szigorú mércével megítélésének szükségességéből következik annak egyértelmű kötelezettsége, hogy a törvényalkotó ne csupán e szabadság előzetes korlátozhatóságának okait, hanem a korlátozás hatálya alá tartozó közlések körét is pontosan jelölje ki a törvényben.” [13/2001. (V. 14.) AB határozat]

- A sajtótermékek regisztrációja nem tehető közzé előzetes tartalmi kontrolltól. [34/2009. (III. 27.) AB határozat]
- „A véleménynyilvánítási szabadság érvényesülésének lényeges garanciája a kifejezésre juttatandó gondolatok előzetes, tartalmi szempontú vizsgálatának tilalma. Olyan eleme ez a szólás szabadságának, amely kifejezett alkotmányos rendelkezés nélkül is e szabadság elengedhetetlen biztosítéka. (...) Az Alkotmánybíróság megerősíti azt az Alkotmány 61. §-án alapuló követelményt, hogy a törvényalkotónak pontosan meg kell jelölnie a szabadság előzetes korlátozhatóságának okait és a korlátozás hatálya alá tartozó közlések körét.” [23/2010. (III. 4.) AB határozat]
- Legutóbb pedig az Alkotmánybíróság az előzetes korlátozásra vonatkozó tételeit a gyülekezési szabadság körében erősítette meg: „A korlátok sorában a legsúlyosabbnak a gyülekezések előzetes tiltása minősül. Tiltás esetében ugyanis a kifejezésre szánt vélemény nem tud érvényesülni, mivel a gyülekezők nem tarthatják meg a rendezvényüket. Az előzetes tiltás olyan ultima ratio jellegű korlátozás, amely teljes egészében megakadályozza az alapjog érvényesülését. Ebben a tekintetben még a rendezvény feloszlata is fokozatilag enyhébb korlátozásnak minősül.” (IV/1514/2014. AB határozat)

### 1.3. A gyülekezések mint véleménynyilvánítások előzetes tiltása

A fenti két alkotmányos kiindulópontunk együttesen vitathatatlanul arra vezet, hogy a gyülekezések előzetes korlátozásánál különösen szigorú mércék szerint kell eljárnia jogalkotónak és jogalkalmazónak egyaránt. Még tovább fokozva: ezen belül is **a legszigorúbb teszteknek kell megfelelni** akkor, ha a gyülekezéseket mint véleménynyilvánításokat a kommunikáció tartalmára figyelemmel lévő szempontok alapján korlátozzuk, sőt tiltjuk.

## 2. Előzetes tiltások lehetősége a Gytv. alapján

### 2.1. A Gytv. 8. § (1) bekezdésének értelmezése

A hatályos Gytv. ismeri a bejelentett gyülekezések megtartása előzetes megtiltásának esetét. A Gytv. 8. § (1) bekezdése két okból teszi lehetővé, hogy a rendőrség ezzel az eszközzel éljen: ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható. A törvény máshol nem szól előzetes tiltás alkalmazhatóságáról. Alapvető jelentőségű kérdés, hogy a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglaltak taxatíve adják-e meg az előzetes tiltás okait, vagy teret engednek további mérlegelésnek.

Fenti kiindulópontjaink alapján álláspontom szerint azt a választ kell adnunk, hogy **a felsorolás taxatív**. Előzetes korlátozásnál – sőt a jelen esetben: tiltásnál – különösen szigorúan kell ragaszkodnunk az alapjogi korlátok törvénybe foglalásának az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében szereplő követelményéhez. Utalva az előbb már hivatkozott alkotmánybírósági iránymutatásra: a szólásszabadságból következő alkotmányossági követelmény, hogy **„a törvényalkotónak pontosan meg kell jelölnie a szabadság előzetes korlátozhatóságának okait és a korlátozás hatálya alá tartozó közlések körét.”** Egészen biztos, hogy a törvényhozó „pontosan” csak a Gytv. 8. § (1) bekezdésében jelölte meg a békés gyülekezések előzetes tiltásának okait. További indokok jogalkalmazói levezetésére a

„bejelentéshez kötött békés gyülekezések” esetében általában véve sincs lehetőség, de különösen nincs a gyülekezés mint véleménynyilvánítás tartalmi szempontjai alapján.

Hangsúlyosan kell utalni arra, hogy ez a jogértelmezés nem csupán elvi kiindulópontjainkból következik, hiszen a Gytv. 8. § (1) bekezdését **az Alkotmánybíróság maga is ekként** értelmezte:

75/2008. (V. 29.) AB határozat:

„Tiltásra csak akkor kerülhet sor, ha a tervezett rendezvény a bíróságok, illetve a népképviselői szervek működését súlyosan veszélyeztetné, vagy a közlekedést indokolatlanul meggátolná.”

„Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy ilyen esetekben is irányadó a tartalmi semlegesség követelménye. (...) Ezért nem vehetők figyelembe a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglaltakon kívüli, a rendezvényen megjelenő közlés tartalmára vonatkozó megfontolások.”

Legutóbb a IV/1514/2014. AB határozat is ezen értelmezés mellett érvelt:

„Az említett alkotmányosan védett (köz)érdekekhez (értékekhez) az *enumeratio unius est exclusio alterius* joglogikai maxima alapján taxatív jelleggel kötődnek a tilalmi okok. A Gytv. szabályozási rendszeréből ugyanis az következik, hogy vélelem szól a gyülekezések megtartása mellett, azt csupán tudomásul veszi a rendőrség, kivéve az egyes tiltó okok felmerülésének esetét.”

Mindezek ellenére – bár létezik olyan bírói döntés, amely szerint előzetes tiltásra kizárólag a Gytv. 8. § (1) bekezdése alapján van lehetőség – az általános jogalkalmazói gyakorlat e törvényhelyen kívüli okból is lehetőséget lát egyes gyülekezések előzetes tiltására. Az alábbiakban e gyakorlat meghatározó érveit veszem számba.

## 2.2. Az Alaptörvény és egyes nemzetközi szerződések közvetlen felhívása

A jogalkalmazók a Gytv. 8. § (1) bekezdésén kívüli okból történő előzetes tiltás jogalapját rendre az Alaptörvény IX. cikk (4) és (5) bekezdésének rendelkezéseiben találják meg:

„IX. cikk

(4) A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére.

(5) A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek – törvényben meghatározottak szerint – jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni.”

A kérdés részletes körbejárását a joggyakorlat-elemző csoport más tagjainak vállalásaira bízva, álláspontom szerint előzetes tiltások újabb, **kisegítő jogalapjaként nem hívható fel közvetlenül** az Alaptörvény IX. cikkének (4) és (5) bekezdése. Az Alaptörvény rendelkezéseit a bíróságoknak be kell ugyan vonniuk az alkalmazott törvények értelmezésébe, de ez nem azt jelenti, hogy a jogértelmezések az alapjogok korlátozására megalkotott törvényi előírásokon túl további önálló korlátokat állapíthatnának meg. Ha a jogalkalmazók az Alaptörvény IX. cikk (4) és (5) bekezdésének felhívásával maguk állapíthatnák meg a szólásszabadságnak az emberi méltóságra tekintettel kétségkívül meghúzendó határait, akkor mi szükség lenne a **pontos (jogági, hatásköri, eljárási, tartalmi) kereteket megszabó törvényi szabályozásra**.

Az Alaptörvény e szabályainak közvetlen alkalmazhatatlanságára utal az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdésével kapcsolatban kifejtett értelmezése:

„Az emberi méltóság alkotmányos helyéből egyenesen következik, hogy az még a kitüntetett szereppel bíró vélemény szabadságnak is korlátja lehet. Az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdése szövegszerűen is egyértelművé tette ezt. Nem vitás tehát, hogy a szólásszabadságnak az emberi méltósággal szemben adott esetben meg kell hajolnia. Az alapjogok korlátozásának az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt általános szabályából következően ugyanakkor az alkotmányossági kérdés ez esetben is mindig az, hogy **pontosan mely esetben kell a szólásszabadságnak engednie**, azaz annak az emberi méltóság védelmét szolgáló korlátozása mely esetben minősül szükségesnek és arányosnak. Nyilvánvaló ugyanis, hogy az adott szabályozás emberi méltósággal való bármilyen összefüggése önmagában nem igazolhatja a szólásszabadság korlátozását. Ellenkező esetben a szólásszabadság tartalma kiüresedne, mivel az emberi méltósággal, illetve az abból fakadó jogokkal a jogszabályi rendelkezések rendkívül széles köre áll közelebbi vagy távolabbi kapcsolatban.” {7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [43]}

Az Alkotmánybíróság által itt említett szükségességi és arányossági mérlegelés a törvényi keretek megalkotásáig először is **a törvényhozó joga és felelőssége**, a jogalkalmazásban csak a már meghozott jogszabályok által biztosított jogértelmezési kereteken belül van helye. „Az alapjog-korlátozásnak ez a tesztje mindenekelőtt a jogalkotót kötelezi, ugyanakkor hatáskörükhöz igazodva a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg. E követelményből – az Alaptörvény 28. cikkére is tekintettel – a bíróságoknak az a kötelezettsége adódik, hogy ha olyan jogszabályt értelmeznek, amely valamely alapjog gyakorlását korlátozza, akkor a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül az érintett alapjog korlátozását kizárólag a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére szorítsák.” {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [21]}

Az Alaptörvény IX. cikk (5) bekezdésének szövege maga is további törvényhozási aktusra utal.

A bírósági határozatokban hivatkozott nemzetközi szerződések (párizsi békeszerződés, Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmány) szintén nem jelenthetnek jogalapot rendezvények előzetes megtiltására. A szerződések hivatkozott pontjai alapvető jellegű szabályok, a véleménynyilvánítás előzetes korlátozásához szükséges mértékben se egyértelmű hatásköri szabályokat, se világos, pontos rendelkezéseket nem tartalmaznak.

### 2.3. Közrend, köznyugalom megóvása

A jogalkalmazók sok esetben a közrend, a köznyugalom megóvásának imperatív szükségét tekintik az előzetes korlátozás egyik jogalapjának. A Gytv. azonban általános közrendvédelmi klauzulát nem tartalmaz, és **erre utaló előzetes tiltó ok megfogalmazása törvényhozói mérlegelés körébe tartozik**. A formai követelményeken túl a „közrend, köznyugalom védelme” körében arra a tartalmi megfontolásra is nagy figyelemmel kell lenni, hogy az előzetes tiltásra vezető körülmények pontos megfogalmazása ez esetben különösen körültekintő, szűkre szabott jogszabályi feltételeket kíván. Az Alkotmánybíróság gyakorlatából eddig kiolvasható közrendi korlátok előzetes megállapíthatósága ugyanis csak kivételes helyzetben képzelhető el, ami az esetleges további tényállások megfogalmazására is

irányadó. Óvatosságra int például az is, hogy a vizsgált jogalkalmazói gyakorlat által kidolgozott előzetes közrendi korlátok nem csupán formai okból kifogásolhatók, hanem **tartalmi értelemben sem állnak összhangban** a következetes alkotmánybíróági gyakorlattal.

Az Alkotmánybíróság döntések láncolatában értelmezte már a szólásszabadságnak a közrend, a köznyugalom érdekében lehetséges korlátozásának kérdését. Ezeknek a határozatoknak a többsége – bár büntetőjogi tényállások kapcsán, de – kifejezetten „gyülekezős szituációkra” vonatkozóan bontotta ki érveit. Az Alkotmánybíróság a közrend, köznyugalom védelmében a szólásszabadság korlátozását az olyan megnyilvánulásokkal szemben ítélte alkotmányosnak, amelyek (1) zsigeri indulatokat gerjesztve, az erőszak érzelmi előkészítéseként egyéni jogok sérelmének belátható, valós veszélyét eredményezik [ld. 30/1992. (V. 26.), 12/1999. (V. 21.), 8/2004. (V. 25.), 95/2008. (VII. 3.) AB határozat], illetve (2) más módon a köznyugalom sérelmének közvetlen, nyilvánvaló veszélyével járnak [ld. 18/2000. (VI. 6.) AB határozat]. Ebből következően az Alkotmánybíróság következetesen alkotmányellenesnek ítélte az ilyen veszéllyel nem járó, az emberi méltóságot elvontan, azaz nem konkrét személyek érdekében védő tényállásokat.

Mindezek ellenére a vizsgált bírósági határozatok a közrend, a köznyugalom sérelmét éppen abban ragadják meg, hogy a bejelentett gyülekezésem feltételezhetően az emberi méltósággal összeegyeztethetetlen beszédek hangoznának el, szélsőséges eszmék terjesztésére kerülhetne sor. Az indokolások – egyes nemzetbiztonsági jelentések létén túl – semmilyen konkrét körülményre nem utalnak, amelyből a közrend, a köznyugalom belátható, reális, egyéni jogokat fenyegető sérelmének veszélyére lehetne következtetni. A határozatok ehelyett éppen azt tiltják előzetesen, feltételezések alapján, amit az Alkotmánybíróság szerint utólag nem lehet büntetőjogilag szankcionálni: az emberi méltósággal absztrakt módon ellentétes megnyilatkozásokat.

Bár annak megítélésére, hogy az Alaptörvény IX. cikk (5) bekezdése alapján a törvényhozó az eddigénél szélesebb körben felléphet-e a „közösségek méltósága” érdekében [vagy az például az eddig is alkotmányosnak talált polgári jogi felelősséget támasztja alá – vö. 96/2008. (VII. 3.) AB határozat], nem került még sor az Alkotmánybíróság részéről, véleményem szerint az kitűnik a szövegből, hogy előzetes tiltásra főszabály szerint nem nyújt jogalapot.

#### **2.4. A Gytv. 2. § (3) bekezdésének alkalmazása a bejelentés értékelésekor**

A vizsgált határozatok közül több is azzal a jogértelmezéssel nyújt a Gytv. 8. § (1) bekezdésén túli jogalapot az előzetes tiltásra, hogy az oszlatási okokat tartalmazó 2. § (3) bekezdése „kiszegítő jelleggel” e körben is hivatkozható. Eszerint a gyülekezés megtartása előzetesen is tiltható, ha a rendezvény bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósítana meg, illetve ha mások jogainak sérelmével járna. E hivatkozásnak az a formája azonban, amely a szélsőséges eszmék korlátozására irányuló bírósági indokolások többségében megvalósult, több okból sem fogadható el.

Egyrészt a döntések nem magukra a bejelentésekre, hanem további feltételezésekre alapítva következtetnek a törvényben e helyütt megjelölt okokra. Másrészt – lásd az előző pontot – olyan feltételezett cselekményeket vonnak be ebbe a körbe, amelyek az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint sem bűncselekménynek nem minősülnének, sem mások jogait nem sértenék abban a formában, ahogy az a szólásszabadság korlátozásához elegendő.

A tévesen szélesre nyitott gyakorlat ellenére azt gondolom, hogy a Gytv. 2. § (3) bekezdésében foglalt szempontoknak **nagyon szűk körben, de lehet jelentőségük a bejelentések mérlegelésekor**. A józan ész szerinti értelmezésnek tartom, hogy ha már magából a bejelentésből, a szervezők által szolgáltatott adatokból (pl. cél, napirend) egyértelmű, hogy a gyülekezés a Gytv. 2. § (3) bekezdésébe ütközne és oszlatásra adna okot, akkor ezt már a bejelentéskor értékeljék a hatóságok. Ezzel ellentétes értelmezés álláspontom szerint a józan ésszel ellenkezne, amely így az Alaptörvény 28. cikkében foglalt értelmezési szabállyal sem férne össze.

Lényegében ez a jogértelmezés jelenik meg az egyik bírósági határozatban (a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.Kpk.45.226/2014/2. számú végzésében, amely végzést azonban más okból az Alkotmánybíróság megsemmisítette): előzetes tiltásnak lehet helye, ha „már előre teljes bizonyossággal megállapítható, hogy a rendezvényt [...] azonnal fel kellene oszlatni”. A Gytv. 2. § (3) bekezdésében foglalt korlátok esetében is előzetesen megtiltható egy rendezvény, mivel a „teljesen bizonyos oszlatási ok alá eső magatartások engedélyezése ésszerűtlen közhatalmi döntés volna”.

A Gytv. 2. § (3) bekezdésében szereplő szempontok „előzetes felhívásának” két legfontosabb követelménye:

- annak, hogy a rendezvény bűncselekményt fog megvalósítani, illetve mások jogainak sérelmével fog járni, **magából a bejelentésből**, a szervezők által szolgáltatott adatokból (cél, napirend) egyértelműen ki kell tűnnie, ami nem helyettesíthető a bíróság által valamilyen valószínűséggel feltételezett további körülmények mérlegelésével,
- a bűncselekmény és a jogsérelem fogalmát szűken, az Alkotmánybíróság által **eddig megállapított mércék szerint** kell értelmezni.

Érdeemes kiemelni, hogy ez a jogértelmezés nem áll ellentétben a korábban írtakkal, így azzal sem, hogy a Gytv. 8. § (1) bekezdését taxációként kell értelmezni. Ahogy ugyanis arra az Alkotmánybíróság rámutatott: „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a 14. § (1) bekezdésében található felsorolás első és második eleme (bűncselekmény vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívás, mások jogainak és szabadságának sérelme; fegyveres, illetőleg felfegyverkezett résztvevők) **nem korlátozza a gyülekezési szabadságot**. Az Alkotmány 62. § (1) bekezdése ugyanis a békés gyülekezéshez való jogot ismeri el, és abba nem tartozik bele a bűnelkövetés, a jogsérelem-okozás, vagy a fegyveres megmozdulás.” (75/2008. Abh.) Mindezek értelmében az a rendezvény, amelynek bejelentése egyértelműen utal bűncselekményre vagy jogsérelem okozására, nem tartozik a Gytv. által védett körbe, így a 8. § (1) bekezdésének áttörése valójában fel sem merül.

#### 2.4.1. Szélsőséges eszmék

A fenti jogértelmezés értelmében a hatóságoknak egyrészt nem kell tudomásul venniük azokat a bejelentéseket, amelyekből egyértelműen megállapítható, hogy a rendezvényen szélsőséges eszmék **bűncselekményt** megvalósító terjesztésére kerülne sor. Így például ha „a holokauszt megkérdőjelezése” vagy „a kommunizmus bűneinek vitatása” céljával jelentenek be rendezvényt, vagy a bejelentésből tiltott önkényuralmi jelképek használatának szándéka tűnik

ki, akkor a rendezvény megtiltható.

Másrészt az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében szélsőséges eszmék hangoztatása **mások jogait** is egyértelműen sértheti a „foglyul ejtett közönség” szituációiban. Ezek „azok az esetek, amikor a véleménynyilvánítás nemcsak egyes személyek érzékenységét, méltóságérzetét, hanem alkotmányos jogát is sérti. Például, ha az elkövető oly módon nyilvánítja ki szélsőséges politikai meggyőződését, hogy a sértett csoporthoz tartozó személy kénytelen azt megfélemlítve végighallgatni, és nincs módja kitérni a közlés elől” [95/2008. VI. 23.) AB határozat]. Ezt figyelembe véve a jogalkalmazók a konkrét körülmények között valószínűleg előzetesen is megtilthatják, hogy a köztudottan romák által lakott utcába „a cigány kisebbség élőködése ellen”, vagy a Dob utcába „a cionizmus és a zsidóság történelmi bűneinek elítélésére” szervezzenek gyülekezést.

#### 2.4.2. Közéleti szereplő otthona elé szervezett gyülekezések

A Gytv. 8. § (1) bekezdésén kívül felmerülő előzetes tiltások másik jellemző esetkörében, a közéleti szereplők otthona elé szervezett rendezvények esetén szintén ez a jogértelmezés juthat jelentőséghez. Más értelmezési kérdések érintése azért sem tűnik szükségesnek, mivel egyrészt az eddig elemzettekhez képest többnyire nincs szükség újabb szempontok mérlegelésére, másrészt a joggyakorlat ebben a körben kevésbé problematikus. Így például – tekintettel arra, hogy a Gytv. az előzetes tiltások körében nem szól „védett személyek” lakókörnyezetének különleges kezeléséről – a bírói gyakorlat nem hagyja jóvá a rendőrségnek azokat a kezdeményezéseit, amelyek a Gytv. 8. § (1) bekezdésének okait ezzel az érveléssel egészítik ki.

Az előzetes tiltások körét a bírósági határozatok annyiban valóban bővítik, hogy a Gytv. 2. § (3) bekezdésében foglaltakra hivatkozva a **mások jogait sértő rendezvények** megtartását megtiltják. A korábbiakkal összhangban ugyanakkor úgy vélem, hogy nagyon szűk körben, vagyis ha magából a bejelentésből, a szervezők által szolgáltatott adatokból nyilvánvaló, hogy a rendezvény sérteni fogja mások jogait, akkor helye lett – végső eszközként, a szervezőkkel való egyeztetés sikertelensége esetén – előzetes tiltásnak. Pl.: éjszaka hangosbemondóval tartani szándékozott rendezvény, vagy hosszabb időtartamra bejelentett rendezvények „lakóövezetben”. Utóbbi esetkör nyilvánvalóan arányossági mérlegelést kíván a jogalkalmazóktól, de ha annak eredményeképpen a tiltást valóban az egyértelmű esetekre szorítják, amikor mások jogsérelme kétségkívül fennáll, akkor indokolt lehet a bejelentés tudomásulvételének megtagadása. Az általam vizsgált bírósági határozatok ezekkel a szempontokkal összhangban akadályozták meg a bejelentett rendezvények megtartását.

### 3. Összegzés

A gyülekezések bejelentéséhez kötődő, a Gytv. kereteit nemcsak feszegető, hanem átlépő **joggyakorlat** bizonyos pontjain nem áll összhangban a szólásszabadság előzetes korlátozására irányadó szigorú alkotmányossági követelményekkel. Igaz ez akkor is, ha ezek a követelmények egyébként néhány esetben álláspontom szerint nem állnák útját a jogalkalmazók által láthatóan szorgalmazott új törvényi megoldásoknak. A Gytv.-ben nem vagy nem megfelelően kezelt problémák megoldására azonban továbbra is mérvadónak tartom az Alkotmánybíróság korábbi értékelését:

„Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: elsősorban **a törvényhozónak kell mérlegelnie** azt, hogy a visszaélések megelőzése, a jogalkalmazási nehézségek csökkentése érdekében mennyiben indokolt módosítani, kiegészíteni a Gytv. rendelkezéseit. (...) Az állam alapjogvédelmi kötelessége tehát nem merül ki egy-egy törvény elfogadásában, hanem folyamatos hatásvizsgálatot igényel. (...) Az Alkotmánybíróság határozata értelmében a Gytv. egésze nem vált alkotmányellenessé az elfogadása óta eltelt közel két évtizedben. Ugyanakkor számos rendelkezésével kapcsolatban felvethető, hogy további pontosítást igényel. Jelen ügyben az Alkotmánybíróság nem szembesült a Gytv. olyan súlyos hiányosságával, amely korlátozza a gyülekezési szabadság érvényesülését. Ezért nem merült fel, hogy további törvényi garanciák szükségesek a szabadságjog védelmében. Épp ellenkezőleg: az indokolt törvényi kiegészítések vagy a gyülekezési szabadság korlátaiként jelenhetnének meg, vagy alapjogi szempontból nem eredményeznének számottevő változást.” [75/2008. (V. 29.) AB határozat]

Az alapjogok, köztük a szólásszabadsággal való szoros kapcsolatában kitüntetett szereppel bíró gyülekezési jog korlátozására vonatkozó alkotmányossági követelményeket következetesen alkalmazva nem mondható más: **a jogalkalmazók mozgásterük széléhez – sőt már azon túlra – értek, a labda a törvényhozó térfelén pattog.**

\*\*\*

## A rendezvények megtiltásának egyes elméleti kérdéseiről és bírósági gyakorlatáról

Dr. Hajas Barnabás

### 1. A gyülekezési jog korlátairól általában

Ha áttekintjük a külföldi alkotmányokat és nemzetközi jogi dokumentumokat, azt tapasztalhatjuk, hogy az Alaptörvény „minimalista” gyülekezési rendelkezéséhez<sup>165</sup> képest differenciált, a gyülekezési jog gyakorlásának alapvető feltételei mellett a gyülekezési szabadság egyes korlátait is meghatározzák. Ebből pedig nyilvánvalóan az is következik, hogy a gyülekezési jog korlátozására speciális szabályok is megalkothatóak, vagyis az alkotmányozó – annak ellenére, hogy kommunikációs jogként kitüntetett védelem illetné meg – nem pusztán közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítése és védelme érdekében korlátozhatja a gyülekezési jogot, hanem akkor is, ha az alapjogokat mögöttesen, valamely „intézmény” közvetítésével védi, sőt akkor is, ha a védelem tárgya önmagában csupán valamely elvont érték.

Az EJEE 11. cikk. (2)<sup>166</sup> bekezdésével kapcsolatban indokolt rámutatni, hogy a korlátozás három követelmény egyidejű teljesülése esetén tekinthető csak legitimnek. Egyrészt a korlátozásnak *törvényben* meghatározottnak kell lennie,<sup>167</sup> másrészt a 11. cikk (2) bekezdésében *meghatározott okból* került erre sor, harmadrészt pedig a demokratikus társadalomban *szükségesnek* kell lennie. Ez utóbbi feltételből következtetett az EJEB arra is, hogy – mintegy többletfeltételként – az alapjogkorlátozáshoz sürgető társadalmi igény (pressing social need) is szükséges.<sup>168</sup>

Az Alkotmánybíróság már a 30/1992. (V. 26.) AB határozatában átfogóan vizsgálta az alapjogok korlátozására az Alkotmányból levezethető szabályokat, és megalapozta a kommunikációs alapjogok (a véleménynyilvánítás, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága mellett a gyülekezési jog) kitüntetett szerepét is az alapvető jogok rendszerében. E kommunikációs alapjogok nem korlátozhatatlanok. Alapvető jogok korlátozására az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint csak törvényi formában kerülhet sor, más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával. A kommunikációs alapjogoknál az „alapjogi tesztben” összefoglalt követelményeken túlmenő elv, hogy az ezeket korlátozó rendelkezéseket megszorítóan kell

165 VIII. cikk (1) Mindenkinnek joga van a békés gyülekezéshez.

166 EJEE 11. cikk 2. bekezdése: E jogok gyakorlását csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. Ez a cikk nem tiltja, hogy e jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség vagy az államigazgatás tagjai általi történő gyakorlását a törvény korlátozza. PPJNE 21. cikk második mondata: E jog gyakorlását csak a törvényben megállapított olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban az állam biztonsága, a közbiztonság és a közrend, illetőleg a közegészség, a közérkölc vagy mások jogai és szabadsága védelme érdekében szükségesek.

167 Ezt a Velencei Bizottság is hangsúlyozta a szerb gyülekezési törvényről kialakított véleményében. CDL-AD(2010)031 Joint Opinion on the on the Public Assembly of Serbia by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, §29

168 Az EJEB konkrét döntésének megjelölése nélkül: ZIERL, HANS PETER: Die Präventive Untersagung von Versammlungen. *Zeitschrift für Verwaltung* 3/2001. 362.

értelmezni.

Az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat is kifejezetten rámutatott, hogy a gyülekezési jog nem korlátozhatatlan jog.

A békés gyülekezés szabadsága a demokratikus társadalom előfeltétele és alapvető értéke. A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények elválaszthatatlanul kapcsolódnak a demokratikus nyilvánosság értékéhez, e rendezvények teszik lehetővé, hogy a polgárok a politikai folyamatot kritikával illessék, tiltakozásukkal befolyásolják. A békés rendezvények a politikai és társadalmi rend, a képviseleti szervek legitimitásának megszilárdítása szempontjából is értéket jelentenek. A tüntetések, tiltakozó akciók a képviseleti szervek, a kormányzat és a közvélemény számára is jelzik a társadalomban megjelenő feszültségeket, lehetővé téve azt, hogy az illetékesek időben megfelelő lépéseket tegyenek a feszültségek okainak csökkentésére. Egy demokratikus társadalom nem választhatja a tiltakozás elnémításának, szükségtelen és aránytalan korlátozásának útját: a politikai szabadságjogok korlátozása nem csak azokat sújtja, akik élni kívánának jogaikkal, hanem a társadalom egészét, így azokat is, akikre hivatkozással az állam a jogkorlátozás eszközéhez nyúl. A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények célja az, hogy a gyülekezési joggal élő polgárok közös véleményt alakítsanak ki, illetve nézeteiket másokkal megosszák és közösen juttassák kifejezésre.<sup>169</sup>

## 2. A gyülekezési jog általános korlátai

A Gytv. a gyülekezési jogra vonatkozó két általános korlátot állapít meg az 2. § (3) bekezdésében, amikor úgy fogalmaz, hogy a gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével. A magyar bírósági gyakorlatban nem egyértelmű, hogy e korlátok vezethetnek-e egy rendezvény megtiltásához, vagy „csak” a Gytv. 14. § (1) bekezdésében meghatározott feloszlatai okként érvényesülhetnek.

### 2.1. A gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást

Nincs ismert bírósági gyakorlata annak, hogy a Gytv. „a gyülekezés nem valósíthat meg bűncselekményt, vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást” fordulatát miként kell értelmezni, így érdemes a miniszteri indoklás, valamint az országgyűlési vitában elhangzottak alapján megkísérelni annak a szempontrendszernek a felállítását, amely alapján valós, és következetesen alkalmazható tartalommal tölthető meg ez a rendelkezés.

Álláspontom szerint a Gytv. jelen fordulatának helyes értelmezése tágabb a felhívás büntetőjogi értelmezésénél, ugyanis a Btk. Különös részének valamennyi tényállásával összefüggésben, általános jelleggel került megfogalmazásra, továbbá nem kerülnek értékelésre az előkészület esetére meghatározott büntethetőséget kizáró okok (pl. önkéntes elállás) sem.

A Gytv. – szemben a bűncselekmény megvalósításával – nem rendelkezik arról, hogy van-e bármilyen relevanciája annak, ha a gyülekezési jog gyakorlása, maga a gyülekezés, vagy éppen a gyülekezési jog egyes részjogosultságainak gyakorlója ennek során és ezzel összefüggésben szabálysértést valósít meg. Így önmagában az, hogy a rendezvény megtartása, vagy a szervezők, vezetők és résztvevők magatartása a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvényben (Szabstv.) megállapított szabálysértési tényállásokba ütközik, a gyülekezés során nem értékelhető. Ennek megfelelően magát a gyülekezés jogszerűségét nem érinti sem az, hogy pl. a résztvevők döntő többségének, vagy éppen összességének magatartása szabálysértést valósít meg. Mindez nem jelenti azt, hogy a gyülekezés az elkövetett szabálysértésekkel szemben

<sup>169</sup> 4/2007. (II. 13.) AB határozat ABH 2007, 911, 914.

egyfajta „védettséget”, vagy „mentességet” biztosítana: a szabálysértési hatóság az ilyen esetekben is megfelelően lefolytatja az egyes elkövetőkkel szembeni eljárásokat. E tekintetben kizárólag az elkövetők azonosítása jelenthet nehézséget. Indokolt megjegyezni azonban, hogy az egyes elkövetők kilétének megállapítása, vagy éppen a velük szemben a szabálysértési eljárás során megteendő intézkedések nem járhatnak olyan hatással, amelyek következményeiket tekintve ténylegesen a rendezvény felosztatásához vezetnének, vagyis az elkövetők igazoltatására, vagy éppen a személyi szabadság a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) és Szabstv. alapján történő korlátozására kizárólag oly módon kerülhet sor, hogy ez a gyülekezési jog gyakorlását a lehető legkisebb mértékben sértse. A rendezvény végét (felosztatását, vagy felosztatását) követően azonban nincs akadálya annak, hogy – amennyiben az általános feltételek adottak – akár valamennyi résztvevővel szemben eljárjon a szabálysértési hatóság.

## 2.2. A gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével

A Gytv. indokolása szerint bár a mások jogainak és szabadságának megsértése is megvalósíthat bűncselekményt, azonban e sérelem bűncselekmény elkövetése nélkül is bekövetkezhet, ezért volt indokolt e védett érdekeket – a PPJNE szóhasználatával megegyezően – külön is nevesíteni. A Gytv. javaslatának országgyűlési vitájában megjelent az az – egyébként mai napig rendszeresen felbukkanó – érvelés, miszerint a mások jogaira és szabadságára való hivatkozás már csak azért is értelmetlen, mert a gyülekezési jog eleve csak mások jogainak sérelmével valósítható meg, mert pl. az utcai közlekedést<sup>170</sup> csaknem valamennyi demonstráció zavarja. KULCSÁR KÁLMÁN előterjesztő igazságügyi miniszter ezt azzal hátrította el, hogy „minden joggal lehet élni és lehet visszaélni. A jog mindig a rendeltetészerűen használt jogot biztosítja. És itt nyilvánvalóan az arányokról van szó, a különböző jogok egyeztetéséről, adott esetben a joggal való visszaélésről.” A mások jogainak és szabadságának sérelme kitélt ebbe az összefüggésbe helyezve pedig „az arányok kérdése jogilag kielégítően kezelhető”. A miniszter arra is kitért, hogy ha az arányok megítélésében viták lennének, a bírói gyakorlat fogja a megfelelő mértékeket kialakítani.

Eddig az EJEB nem értelmezte kifejezetten a gyülekezési jogra figyelemmel ezt a fordulatot.<sup>171</sup> KUKORELLI ISTVÁN az 55/2001. (XI. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében azonban rámutatott, hogy előfordulhatnak olyan esetek, amikor a gyülekezési jog gyakorlása mások alapvető jogainak sérelmét idézi elő. Példaként vetette fel, hogy a nyilvános rendezvény sértheti az emberi méltóságból következő *általános személyiség jogot* és a *magánszféra védelméhez való jogot*, ha „a résztvevők oly módon nyilvánítanak véleményt más magánszemélyekkel szemben, hogy azok nem tudják elkerülni a rendezvényen elhangzó, őket hátrányosan érintő kijelentések végighallgatását (»foglalul ejtett közönség«).”<sup>172</sup>

Illeszkedik ehhez a megközelítéshez az 95/2008. (VII. 3.) AB határozatban megjelenő érvrendszer is, amely szerint „[e]zek azok az esetek, amikor a véleménynyilvánítás nemcsak egyes személyek érzékenységét, méltóságérzetét, hanem alkotmányos jogát is sérti. Például, ha az elkövető oly módon nyilvánítja ki szélsőséges politikai meggyőződését, hogy a sértett csoporthoz tartozó személy kénytelen azt megfélemlítve végighallgatni, és nincs módja kitérni a közlés elől [„foglalul ejtett közönség” 14/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 83, 108.;

170 Erre reagálva a miniszter utalt a javaslat 6. §-ának (1) bekezdésére, amely éppen a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével járó gyülekezéstről szól.

171 Az EJEB a véleménynyilvánítási szabadsággal összefüggésben vizsgálta a kérdést a *Wingrove v. the United Kingdom* (Application no. 17419/90) és az *Otto-Preminger-Institut v. Austria* (Application no. 13470/87) ügyekben. Bővebben ismerteti: HAMILTON, MICHAEL – JARMAN, NEIL – BRYAN, DOMINIC: *Parades, Protests and Policing: A Human Rights Framework*. (Belfast: Northern Ireland Human Rights Commission, 2001) 33-35. 172 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442, 447.

75/2008. (V. 29.) AB határozat, MK 2008/80., 4889, 4901.]. Ebben az esetben konkrét személy arra vonatkozó joga érdemes a védelemre, hogy a neki nem tetsző, adott esetben az őt sértő véleményt meghallgassa, vagy más módon vegyen róla tudomást.<sup>173</sup>

Ismert olyan álláspont, amely szerint jogellenesnek kell tekinteni azokat a rendezvényeket, amelyeknek célja, hogy a faji, etnikai, vallási vagy más csoport elleni gyűlöletet szítsanak, vagy más nyilvánvalóan erőszakos célra irányulnak, ezért – mivel a gyülekezési jog gyakorlása mások jogainak és szabadságának, különösen pedig a hátrányos megkülönböztetés tilalmának aránytalan sérelmével járna – indokolt lehet a megtiltásuk. Van azonban egy finom határvonal a mások jogainak és szabadságának védelme érdekében szükséges korlátozás, valamint a gyülekezési és véleménynyilvánítási szabadság sérelme között. A Velencei Bizottság szerint ez az erőszak jelenléte.<sup>174</sup>

Mindezek ellenére mégis gyakran hallani azonban a Gytv. e rendelkezésével kapcsolatban olyan formális érveket, miszerint a mások jogaira és szabadságára való hivatkozás már csak azért is értelmetlen, mert a gyülekezési jog eleve csak mások jogainak sérelmével valósítható meg. Az ilyen megközelítés azonban gyakorlatilag a gyülekezési jog teljes korlátozásához, az alapjog gyakorlásának ellehetetlenítéséhez vezetne. A Gytv. jelen fordulata ugyanis – az egyes nemzetközi szerződések azonos fordulataihoz kapcsolódó gyakorlat szerint – nem egy abszolút korlátozás, hanem az alapjogi – jelen esetben a gyülekezési jog és más alapjog közötti – konfliktusok feloldásának zsinórmértékét, illetve annak egyik lényeges elemét, az arányosság követelményét állítja fel. Másként megfogalmazva: a Gytv. e fordulata nem mást jelent, mint a biztosítékot arra, hogy a nyilvánvaló többségnek ne kelljen aránytalan jogsérelmet elviselni. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.Kpk.46.118/2013/7. sz. végzésében is hasonló következtetésre jutott. Álláspontja szerint „a bejelentéssel érintett utca szűk keresztmetszete, a sűrű beépítettség, a lakóházak egyéb közterületi kapcsolatának hiánya azt eredményezi, hogy a helyben lakók napi gyakorisággal kénytelenek szembesülni a gyülekezéssel (és az azzal járó kísérő jelenségekkel), az elől nem tudnak menekülni. Nem kétséges, hogy önmagában a mások jogainak gyakorlása miatti kényelmetlenség nem ok a gyülekezéshez való jog korlátozására. A folyamatos, heteken keresztül és kifejezetten a lakókörnyezetben, a magánszférát is kikezdő alapjog-gyakorlás azonban igen. Az ilyen rendezvény mások jogainak és szabadságának sérelmével jár, ezért az ilyen rendezvény korlátozható.”<sup>175</sup>

Máshonnan megközelítve a kérdést, úgy vélem, hogy bár a Gytv. jelen fordulata elvileg alkalmas lehetne arra, hogy a – nagyon szűken értelmezett – közrend, közbiztonság, és közbékesség sérelmét jelentő, azonban büncselekménynek nem minősülő joggyakorlás korlátjává váljon. Mindennek azonban a következő, konjunktív feltételei, hogy úgy a „mások” személyi köre, mint azok „joga és szabadsága” éppúgy pontosan meghatározott legyen, mint az azokat érő konkrét és aránytalan sérelem. Az olyan esetekben tehát, amikor nincsenek olyan pontosan meghatározott személyek, akiknek valamely – ugyancsak konkrét – alapjog-gyakorlását aránytalan sérelem érte, a Gytv. e fordulata sem alkalmazható.

Ennek ellentmond a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság egy – egyébként a bírósági gyakorlatban a legutóbbi időig nem követett – döntése, amely a Rendőrség rendezvény megtartását a közrend és a köznyugalom jelentős sérelmére megtiltó határozatát hatályon kívül helyezte. A bíróság szerint a Gytv. 8. § (1) bekezdésen túlmutató megtiltási okra nem lehet megtiltást alapozni. Gytv. 2. § (3) bekezdés korlátai ugyan feloszlatási okok,

173 95/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 782, 789-790.

174 CDL-AD(2010)049 Interim Joint Opinion on the Draft Law on Assemblies of the Republic of Armenia, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR §§29-30

175 Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.Kpk.46.118/2013/7. sz. végzése

azonban a megtiltást nem alapozzák meg.<sup>176</sup> Az utóbbi időben született olyan bírósági döntés, amely a mások jogainak és szabadságának fordulatot – megtiltási okként – a közrenddel kapcsolta össze. Így a bíróság megállapította, hogy a „perbeli esetben a gyülekezéshez való jog gyakorlása mások személyhez fűződő jogaival, emberi méltósághoz való jogával a közrend – ezen belül is a közbiztonság és a köznyugalom – védelméhez fűződő közérdekkel konkurál. A bíróság úgy ítélte meg, hogy a (megelőlegezetten) békés demonstráció is tilalmazható a jelen esetben (az adott intézkedés szükséges és arányos), mivel kevésbé korlátozó eszközök nem biztosítják mások jogainak, érdekeinek érvényesítését.”<sup>177</sup> A közrendi indokokat korábban a bíróság mintegy mellékesen kapcsolta össze a mások jogainak és szabadságának fordulattal.<sup>178</sup>

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.Kpk.46.018/2015/2. sz. végzésében arra a következtetésre jutott, hogy „pusztán azon az alapon, hogy a rendezvény némileg óhatatlanul zavarná az érintett családi házas övezet lakóinak nyugalma (még kihangosítás esetén is, ami a bejelentésben még szerepelt, a felülvizsgálati kérelemben azonban már tagadta a kérelmező), nem tiltható meg annak megtartása. Nem tekinthető ugyanis szükségesnek egy demokratikus társadalomban a politikai véleménynyilvánításra irányuló békés gyülekezést pusztán abból az okból megtiltani, hogy a környezetben élők nyugalma és intimitása csekély mértékben zavarja.”<sup>179</sup>

Az Alkotmánybíróság 24/2015. (VII. 7.) AB határozatának indokolásában rámutatott arra, hogy „a Gytv. 8. § (1) bekezdése két tiltó okot nevesít. E két korlát mögött az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével összhangban – a népképviselői szerv és a bíróságok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetéseként – ott áll az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, valamint – a közlekedés más útvonalon nem biztosítható esetkörében – a közlekedés rendjéhez fűződő közérdek.”<sup>180</sup> E tétel a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság fent hivatkozott döntésében felállítottal lényegét tekintve azonos. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság Budapest rendőr-főkapitánya 01000/42917-6/2015.ált. számú határozatának felülvizsgálata során hozott 20.Kpk.46.418/2015/2. számú végzésében „kikerülte” a rendőrség által elvégzett alapjogi teszt vizsgálatát, hanem egyszerűen – és kizárólag formalista megközelítéssel – az Alkotmánybíróság fenti tételére alapozta döntését.

Jelenleg nem világos azonban, hogy jogalkalmazói szinten mi következhet az először az Alkotmánybíróság /2015. (II. 2.) AB határozatában lefektetett, legutóbb a 30/2015. (X. 15.) AB határozatában is megerősített azon gyakorlattából, miszerint „[a]z Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos

176 „A határozatban hivatkozott Gytv. 2.§ (3) bekezdése ugyancsak a gyülekezési jog korlátozását fogalmazza meg, korlátokat állítva a gyülekezési jog gyakorlásának módjára vonatkoztatva. Az ehhez kapcsolódó 14.§ (1) bekezdés erre az esetre nézve a rendezvény rendőrségi általi feloszlását szabályozza jogkövetkezményként. A 2.§ (3) bekezdésben szabályozott esetek (bűncselekmény elkövetése vagy arra való felhívás. valamint mások jogainak és szabadságának sérelme) nem a rendezvény megtiltása körében értékelendők, hanem a már gyakorolt gyülekezési jog alapján tartott rendezvény feloszlását vonhatják maguk után. Ebből következően a kérelmezett tévesen tiltotta meg a rendezvény megtartását a Gytv. 2.§ (3) bekezdésére alapítva.” Kpk.50.025/2014/4.

177 Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.Kpk.45.399/2015/3.

178 Ld. a Fővárosi Bíróság 27.Kpk.45.004/2010/2. sz. végzést, amely szerint „Az e körben kialakult ítélkezési gyakorlat szerint a közrend védelme – ezen belül is a közbiztonság és a köznyugalom – kiemelkedő társadalmi érdekek, melyek – a többek között a ..... csatlakozásával – engedélyezni kért rendezvény megtartása esetén súlyos fokban sérülhetnek, tekintettel egyrészt arra, hogy a rendezvényen elhangzó beszédek, a résztvevők megjelenése, ruházata, az általuk alkalmazott transzparenszek, zászlók a köznyugalmat zavarhatják, másrészt a rendezvényen esetlegesen mások méltóságát sértő kijelentések hangozhatnak el, és így az Alkotmányban rögzített, minden embert megillető emberi méltósághoz való jog sérülhet.

179 Indokolt megjegyezni, hogy sem a rendőrség, sem pedig a bíróság nem vizsgálta a rendezvény – bejelentésben megjelölttől eltérő, a szervezők nyilvános közléseiből megismerhető – célját.

180 24/2015. (VII. 7.) AB határozat [30]

érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az alapjogkorlátozásnak ez a tesztje mindenekelőtt a jogalkotót kötelezi, ugyanakkor hatáskörükhöz igazodva *a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt* fogalmaz meg. E követelményből – az Alaptörvény 28. cikkére is tekintettel – a bíróságoknak az a kötelezettsége adódik, hogy ha olyan jogszabályt értelmeznek, amely valamely alapjog gyakorlását korlátozza, akkor a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül az érintett alapjog korlátozását kizárólag a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére szorítsák.<sup>181</sup> Továbbá: „[a] korlátozás gyakorlásakor azonban a jogalkalmazóknak mindig figyelemmel kell lenniük arra is, hogy az alapjogok korlátozására kizárólag az elérni kívánt céllal arányos módon kerülhet sor alkotmányosan. Az arányosság az elérni kívánt cél és az alapjogi korlátozás súlyának mérlegelését kívánja meg, ami azt is jelenti, hogy minél erősebb érvek szólnak egy alapjog védelme mellett, annál körültekintőbben kell eljárni annak korlátozásakor.”<sup>182</sup>

Nem egyérelmű viszont, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését a jogalkalmazóknak a gyülekezési joggal összefüggésben miként kell, illetve lehet alkalmazniuk. Két – egymást kizáró – eredményre juthatunk a fenti tétel értelmezése során: vagy kizárólag a megtiltási okok alkalmazása során, azok többletkövetelményeként tekintünk rá, vagy pedig (és álláspontom szerint ez lenne a jogalkotói célnak, továbbá az alapjogi rendszer egésze számára is a kedvezőbb megközelítés) elfogadjuk, hogy mások alapvető jogainak súlyos/aránytalan, és szükségtelen és bizonyosan bekövetkező sérelme nem csak a gyülekezés utólagos korlátozását alapozza meg, hanem preventív jogvédelem lehetőségét is biztosítja. Ellenkező esetben ugyanis a gyülekezők – rendezvényük megkezdéséig egészen biztosan – alapjogi védelemben részesülnek kifejezetten alapjogsértő célú, vagy bűncselekmény elkövetését megvalósító, illetve arra irányuló demonstrációikhoz, amelyek kizárólag a rendezvény kezdete után oszthatóak fel, és addig (a rendezvény „élet-szakaszai” miatt) szükségszerűen alapjogsérelemmel járnak.

Meggyőződésem, hogy a Gytv. 2. § (3) bekezdésének értelmezése (önmagában, valamint a megtiltási okokhoz való viszonya) további vizsgálódást igényel, hiszen – szemben a parlamenti vitából is megismerhető jogalkotói szándékkal – a kérdés alapvetően nem szükségességi-arányossági tesztel feloldható alapjogi konfliktusként merül fel, továbbá a gyakorlatban mindeddig „mások jogaként” nem merült fel érdemben az Alaptörvény VI. cikkében biztosított magánélet védelméhez való jog érvényesülése.<sup>183</sup>

### 3. Bejelentés

#### 3.1. Bejelentés és engedélyezés

Annak ellenére, hogy a gyülekezéssel összefüggésben a hatályos szabályozás, a magyar közjogi hagyományok, és a korábbi hazai jogirodalom alapvetően nem az „engedélyi rendszer” talaján áll(t), mégis rendszeres előfordul, hogy egy-egy rendőri intézkedés során az eljáró rendőrök a tüntetés „engedélyének hiányára” hivatkoznak, ahogyan az is csaknem mindennapos, hogy a tüntetés „rendőrségi engedélyére” hivatkoznak. Így elengedhetetlennek tartom, hogy az engedélyezés és a bejelentés jellemzőit áttekintsem.

Úgy a bejelentésnek, mind az engedélyezésnek meg kell előznie magát a rendezvényt.

181 Indokolás [21]

182 Indokolás [23]

183 Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.Kpk.46.018/2015/2. számú végzésében a családi házas övezet lakó nyugalmanak, pihenésének és intimitásának zavarását releváns indoknak tekintette ugyan, de nem tekintette elégséges oknak a rendezvény megtiltásához.

A bejelentésre, illetve az engedély iránti kérelem előterjesztésére a gyülekezési jog egyik részjogosultságának, a szervezés jogának gyakorlása során kerül sor.

Számottevő különbséget találunk azonban a hatóság eljárásában attól függően, hogy a bejelentést, vagy engedély iránti kérelmet kell elbírálnia. Míg az engedélyezés esetében a hatóság előzetes döntése a rendezvény megtartásának elengedhetetlen feltétele, addig a bejelentés esetén a rendezvény adott helyen és időben történő megtartásának legfeljebb akadálya lehet a hatósági tiltás. Az engedély kiadásának bármely okból való elmaradása így megakadályozza a rendezvény megtartását. Az engedélyezés során a hatóság a rendezvény megengedhetőségéről dönt, amely szükségképpen magában hordozza annak veszélyét, hogy eljárása során tartalmi kérdésekről is döntsön. Ennek megfelelően számos külföldi alkotmány – a gyülekezési jog szabad gyakorlásának garanciájaként – kifejezetten tilalmazza, hogy annak gyakorlását előzetes engedélyhez kössék.

A gyülekezés joga – különösen nagyobb létszámú rendezvény esetén – nem gyakorolható rendeltetésszerűen építmények (színpad), berendezések (így különösen színpadi fény- és hangtechnika), és egyfajta infrastruktúra nélkül. Ezek alkalmazásának hozzájáruláshoz kötése – amint arra az Alkotmánybíróság 4/2007. (II. 13.) AB határozatban rámutatott – korlátozza a gyülekezés jogát. Mindebből azonban több – egymással szorosan összefüggő – következtetés vonható le.

A gyülekezési jog gyakorlásához kapcsolódnak tehát különféle építmények, berendezések, amelyek a rendezvény lebonyolításában játszanak szerepet. A rendezvényhez kapcsolódó teljes infrastruktúra esetén fennáll-e az a szoros kapcsolat, amely alapján az Alkotmánybíróság a gyülekezési jog korlátozására következtetett? Egyértelműen nem. Az engedélyhez nem között gyülekezéshez hasonlóan nem engedélykötelesek a rendezvény lebonyolításához szükséges eszközök sem. Ilyenek a színpad, a hang- és fénytechnika, vagy éppen a közút nem rendeltetésszerű<sup>184</sup> használata,<sup>185</sup> de ilyen lehet a mobilvécék felállítása is. A rendezvény „kötelező alkatrészein” túlmutató építmények, és tevékenységek azonban az általános szabályok szerint előzetes engedélyhez köthetők. Bizonyosan hiányzik a szoros kapcsolat egy sátorábró, büfék stb. esetében, amelyek előzetes engedélyhez, tulajdonosi hozzájáruláshoz kötése nem korlátozza a gyülekezési jogot.<sup>186</sup>

### 3.2. Bejelentés rendeltetése

A bejelentés elsődleges rendeltetése, hogy az illetékes hatóság kellő időben tudomást szerezhessen egy – jellegénél fogva szükségképpen – bizonyos kockázatot hordozó, egyszersmind különféle rendőri intézkedéseket (forgalomszervezés, rendezvénybiztosítás stb.) is igénylő közterületi rendezvényekről. Ez lehetővé teszi, hogy e jellemzően közrendvédelmi és közlekedésrendészeti feladatokra a rendőrség megfelelő módon felkészüljön, vagy – hangsúlyozottan kivételesen – a rendezvény megtartását megtiltsa. A XIX. század végén ismert volt olyan jogirodalmi álláspont is, amely a rendőrségi tudomásszerzést nem csak, sőt elsősorban nem a bejelentés előírásával látta megvalósíthatónak, hanem akár a szervező nyilvános felhívása, vagy a részvételre buzdító falragaszok alapján is.<sup>187</sup> Annak ellenére, hogy

184 A *Harrison v Duke of Rutland* ügyben – a LORD KAY-jel és LORD LOPES-szel szemben kisebbségben maradt – LORD ESHER bíró a felvonulást a közút ésszerű és elfogadott használati módjaként értelmezte.

185 A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 14. § (1) bekezdésének b) pontja szerint a rendőrség a rá vonatkozó jogszabályok által meghatározott esetekben jogosult a közút lezárására vagy forgalmának korlátozására (elterelésére).

186 Színes példákat vonultat fel a német joggyakorlatból KANTHER, WILHELM: Zur „Infrastruktur” von Versammlungen: von Imbissstand bis zum Toilettenwagen. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 11/2001. 1241-1243.

187 LORENZ VON STEIN-re hivatkozva RÉDEY MIKLÓS: A magyar gyülekezési jog gyakorlati kézikönyve. (Budapest: Országos Központi Községi Nyomda Részvény Társaság 1903) 179-180. (Bővebben VON STEIN, LORENZ: Die

az említett álláspont távolról sem vált uralkodóvá, indokolt rámutatni az abban rejlő kockázatokra. Súlyos alapjogi aggályokat vetne fel, ha a rendőrség hivatalos felhasználásra jellemzően nem szervező bejelentéséből szerezne tudomást. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy ne informálódhatna nyílt forrásokból (pl. közösségi oldalak) a rendőrség, azonban ez semmiképp nem válhat uralkodó információforrássá, és semmilyen körülmények között nem válhatja ki a bejelentési kötelezettséget. Állásponatom szerint kiegészítő jelleggel, annak érdekében, hogy a rendőrség a közrendvédelmi feladatokra megfelelően felkészüljön, használhatóak ezek a források, ugyanakkor – az alapjogbarát jogalkalmazás érdekében – ha be nem jelentett rendezvény szervezéséről szerez tudomást, felhívhatja a szervező figyelmét a bejelentési kötelezettségre, sőt segítheti is a szervezőt abban, hogy a megfelelően bejelentse a rendezvényét.

#### 4. A megtiltás

##### 4.1. Tiltás, megtiltás, betiltás

A rendőrség, vagy éppen a rendezvény szervezője, illetve résztvevői rendszeresen szinonimaként használták a rendezvényre a „tiltott”, a „megtiltott”, vagy a „betiltott” jelzőt. A Gytv. 8. § (1) bekezdése szerint – ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható – a rendőrség a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását megtilthatja. E rendelkezésből kitűnik, hogy a rendőrség döntése nem általános „demonstrációs tilalmat” jelent, ugyanakkor nem vonatkozhat az adott rendezvény bárhol és bármikor történő megtartásának tiltására sem.

A magyar jog nem ismer általános demonstrációs tilalmakat, amelyek alapján meghatározott helyszíneken semmilyen rendezvényt ne lehetne megtartani. Így általában tiltott rendezvényről sem beszélhetünk.

Ugyancsak hibás a „betiltott” rendezvény gyakran előforduló fordulata is. Állásponatom szerint ugyanis a „betiltott” rendezvény egyáltalán (vagyis sehol, és semmikor) nem tartható meg. A „betiltás” ekként – hatását tekintve biztosan – a gyülekezési jog tartalmi alapú korlátját állítaná fel. Való igaz, hogy a rendőrség – a bírósági gyakorlatra támaszkodva – a neonáci megemlékezések megtartását – függetlenül attól, hogy azt hová, és milyen időpontra jelentették be – minden esetben a nemzetközi jogi kötelezettségekre hivatkozva megtiltja, de ez sem tekinthető a szó szoros értelmében betiltásnak, ugyanis valamennyi bejelentést külön bírál el a rendőrség.<sup>188</sup>

A megtiltás tehát arra vonatkozik, hogy a szervező rendezvényét az adott helyen, vagy időben megtartsa, ebből pedig az következik, hogy más helyen, vagy más időpontban a rendezvény – újabb bejelentést követően – már megtartható lehet. Az elmúlt években azonban többször is okozott jogértelmezési nehézséget a fordulat mindkét eleme. 2009. július 4-én, a feloszlattott Magyar Gárda budapesti Erzsébet téren tartott rendezvényét a rendőrség helyszíni tájékoztatása szerint a megtiltott rendezvény megtartása miatt oszlatta fel, holott az Erzsébet térre korábban senki sem jelentett be demonstrációt.<sup>189</sup> Elsőként azt kell megvizsgálni, hogyan kell az adott hely fogalmát értelmezni. Állásponatom szerint az alapjog gyakorlásával való

Verwaltungslehre. (Stuttgart: Cotta 1869) 50.

188 Ld. bővebben az 4.2.1.3 pontban

189 Később, az ombudsmani vizsgálat során erre már nem hivatkozott a rendőrség. Bővebben: az állampolgári jogok országgyűlési biztosának az AJB 4721/2009. számú ügyben készült jelentése. A rendezvény feloszlátásának jogellenességét Fővárosi Bíróság 27.K.33.569/2009/19. sz., a Legfelsőbb Bíróság pedig Kfv.VI.39.009/2011/7.szám ítéletében állapította meg

szoros kapcsolat miatt kizárólag a lehető legmegszorítóbban értelmezhető az adott hely. Ennek megfelelően a bejelentésben megjelölt helyszín, illetve útvonal érthető alatta. Amennyiben a bejelentésben a közterület megnevezése mellett pontos, vagy jól körülhatárolható címet is megjelölnek, az ott körülírt helyszínre vonatkozik a megtiltás. Ha a közterület mérete, és adottságai ezt lehetővé teszik, előfordulhat, hogy az azonos elnevezésű közterületen, de annak más részén (pl. a budapesti Kossuth tér 4. és a Szalay utca Kossuth téri torkolata között mintegy 600 méter távolság van, az 56-osok tere pedig mintegy 1 kilométer széles) megtartott rendezvény már ne essen a tilalom hatálya alá. Ez azonban kizárólag esetről esetre, nagyfokú körültekintéssel bírálható el. A felvonulások esetében azonban az útvonal részbeni, vagy akár túlnyomó megegyezése sem alapozza meg feltétlenül a tilalmat, mert lehetséges, hogy éppen az útvonal módosítása nyomán nem lenne az új bejelentés megtiltható. (pl. a Hősök teréről az Oktogonig nem az Andrássy úton, hanem egy párhuzamos utcán vezetne a felvonulás.) Ugyanakkor, ha „mindössze” annyi a különbség a menet útvonalában, hogy az korábban kezdődik, vagy tovább tart – többen a kevesebb – úgy vélem, a megtiltott rendezvénnyel azonosnak tekinthető. Valamennyi ennél kiterjesztőbb értelmezés („környék”, kerület, vagy éppen település) az alapjog indokolatlan korlátozásához vezetne.

Az adott időben megtartás kérdése a jogalkalmazás során önállóan mindeddig nem vetődött fel. Ennek az az oka, hogy a rendőrség általában nem csak a rendezvény adott időben, hanem egyúttal adott helyen történő megtartását is megtiltja. A nyelvtani értelmezés szerint az adott idő alatt minden olyan rendezvényt érteni kell, ami a megtiltó határozattal elbíralt bejelentés időpontjába esik, függetlenül attól, hogy annál rövidebb, vagy hosszabb az időtartama. Nem esne viszont a tilalom hatálya alá, ha az újabb rendezvény a megtiltott rendezvény kezdő időpontja előtt véget ér, vagy csak befejező időpontja után kezdődik.

Fogalmilag kizárt azonban, hogy más szervező, illetve más napirenddel bejelentett rendezvény a tilalom hatálya alá tartozzon, ugyanis ez a megtiltottól különböző, ahhoz képest mindenképp új rendezvénynek kell tekinteni. (Hangsúlyozom, hogy mindez nem jelenti azt, hogy egy ilyen újabb rendezvény minden további nélkül megtartható lenne, mindössze az következik ebből, a szervezőnek új rendezvényként kell bejelentenie, a rendőrségnek pedig elbírálnia.)

## 4.2. Megtiltási okok

### 4.2.1.1. *A közlekedés más útvonalon nem biztosítható*

A Gytv. eredeti szövege is ismert ugyan közlekedésrendészeti megtiltási okot, de lényegesen tágabb mérlegelést tett lehetővé azzal, hogy tiltani rendelte a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével járó rendezvényeket. A gyakorlatban ez a megtiltási ok egyfajta általános közrendi klauzulává vált, vagyis a rendőrség erre hivatkozva tiltotta meg a kockázatosabbnak ítélt rendezvényeket. Sajnos a gyakorlat ezt a megtiltási okot nem töltötte ki megfelelően tartalommal.<sup>190</sup>

A Gytv. 8. § (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy a rendőrség megtiltja a rendezvényt, ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható. Nem igényel különösebb bizonyítást, hogy ennek eldöntése alapvetően szakkérdés.<sup>191</sup> A BMr. szerint azon szolgálati ágak vezetői, „akiknek szakvéleménye szükséges annak eldöntéséhez, hogy a tervezett rendezvény

190 A megtiltási ok sajátos értelmezését a Civilek a Békéért mozgalom 2002 őszén, és 2003 koratavaszán szervezett rendezvényeinek megtiltásának példáján bemutatja CSAPODY TAMÁS: A gyülekezési jog érvényesülése és közlekedés rendjének aránytalan sérelme. *Magyar Jog* 2003/12. 734.

191 Ennek megfelelően az is előfordult, hogy a bíróság a megtiltó határozat felülvizsgálata iránt indult eljárásban a rendezvény közlekedésre gyakorolt hatását érdemben is vizsgálta. (ld. Győr- Moson- Sopron Megyei Bíróság Kpk.50.487/2008/2. sz. végzése)

megtartása nem ütközik-e a Törvény valamelyik rendelkezésébe, illetőleg nem szükséges-e a Törvény 8. §-a (1) bekezdésének alkalmazása” a rendezvény megtartásával kapcsolatos szakvéleményeket a lehető legrövidebb időn, de legkésőbb 24 órán belül, írásban közlik a közbiztonsági szerv vezetőjével.<sup>192</sup>

A tényállás tisztázása körében felvethető kérdés továbbá, hogy a rendezvényeket önmagukban (egyenként), vagy egymásra tekintettel is kell-e értékelni. Másképp fogalmazva: ha a rendezvények külön-külön a közlekedésre, vagy éppen a népképviselői szervekre, illetve bíróságra gyakorolt hatása nem alapozná meg a megtiltást, azonban együttesen – kumulálódó hatásuk miatt – már igen. E körülményt azonban kifejezett törvényi rendelkezés hiányában a rendőrség nem vizsgálhatja.

E megtiltási okkal kapcsolatban sem a rendőrség, sem pedig a bíróságok gyakorlata nem tekinthető töretlennek. A rendőrség a budapesti Andrassy útra bejelentett rendezvények közül egyeseket tudomásul vett, másokat – teljesen azonos forgalmi adatok alapján – megtiltott.

Mivel – ilyen nyilvántartás hiányában – kutatásom során nem kaptam tájékoztatást arról, hogy az elmúlt években hány rendezvényt jelentettek be az Andrassy útra, és ezek közül milyen okokból, és mennyit tiltott meg a rendőrség, kizárólag sajtóhírek és a vizsgált bírósági döntések alapján tudtam a rendőrség (és természetesen a bíróságok) idevágó gyakorlatát áttekinteni.

A Meleg Méltóság Menet kivételével 2009-ből nincs tudomásom olyan, a Hősök terét vagy az Andrassy utat érintő rendezvényről, amelyet a rendőrség tudomásul vett, ezzel szemben több olyan bejelentés is ismert, amelyek alapján a rendőrség – arra hivatkozva, hogy a rendezvény megtartása esetén a közlekedés más útvonalon nem biztosítható – a rendezvény megtartását megtiltotta. A bíróság a rendőrség e tiltó határozatainak felülvizsgálata során – a közlekedésrendészeti „szakvélemény” alapján – a felülvizsgálati kérelmeket minden esetben elutasította, a rendezvény adott helyen és időben való megtartását megtiltó határozatokat – a 2011. évi LMBT menet esetét kivéve – pedig helyben hagyta.

2009. előtt a rendőrség főszabályként tudomásul vette az Andrassy útra bejelentett rendezvényeket, azok megtartását a közlekedés más útvonalon nem biztosítható fordulat alapján nem tiltotta meg.

Egy másik esetben a Tatai Rendőrkapitányság egy rendezvény megtartását megtiltó határozatának indokolása szerint – ugyan a résztvevők érkezésének körülményeiről a rendőrség nem rendelkezett információval – a bejelentett rendezvény kiindulási pontja gépjárművel a város forgalmas főutcáján keresztül közelíthető meg. „Összefoglalva megállapítható, hogy a rendezvény megtartása súlyosan zavarná a közlekedés rendjét, nagyfokú torlódáshoz vezetne, amely a távolsági és helyi tömegközlekedést is figyelembe véve, rendőri intézkedésekkel sem lenne megszüntethető. A tömegközlekedési közúti járműforgalom ellehetetlenítése nemcsak a város, hanem a kistérség közlekedésére is rendkívül kedvezőtlen hatással lenne, tekintettel az 1. számú főút érintettségére. A közlekedő járművek elterelése más útvonalra nem lehetséges, a közlekedés más útvonalon nem biztosítható. *Kijelenthető, hogy a rendezvény megtartásához kapcsolódó társadalmi érdek nem áll arányban az általa okozott nehézségekkel, károkkal.*”<sup>193</sup>

A külső szemlélőben könnyen alakulhat ki az a kép, hogy a rendőrség még mindig egyfajta közrendi klauzulaként alkalmazza ezt a megtiltási okot. A közrend és közlekedés rendjének összefüggését sokkal helyesebb lenne fordítva megközelíteni, vagyis a kérdést úgy lenne helyes feltenni, hogy a közlekedés milyen fokú akadályozása képes a közrendet,

192 BMr. 4. § (3)-(4) bekezdései

193 Bővebben: az ombudsman az AJB 6630/2009 számú ügyben készült jelentése

közbiztonságot veszélyeztetni.<sup>194</sup>

Mindezek alapján legalábbis felmerül a kérdés, hogy a rendőrség, illetve a bíróság jogalkalmazó gyakorlata mennyiben felel meg az egyenlő bánásmód követelményének, illetve e szervek – teljesen azonos forgalmi adatok esetén – valójában milyen szempontrendszer alapján hozzák meg döntésüket. A tatai rendőrkapitány határozatával kapcsolatban indokolt rámutatni arra, hogy a rendőrségnek nincsen törvényi felhatalmazása – emellett az ennek megítéléséhez szükséges ismeretekkel sem feltétlenül rendelkezik – sem annak megítélésére, sem pedig értékelésére, hogy egy rendezvény megtartásához fűződik-e (illetve milyen) társadalmi érdek.

A bíróság számos döntésében<sup>195</sup> rámutatott már arra, hogy önmagában az a tény, hogy a rendőrhatalóság a rendezvényen résztvevők szabadságjogának biztosítása érdekében szakmai okok miatt szükségesnek tartja az adott helyszín lezárását, ami miatt a közúti forgalmat el kell terelni, és a terelő-úton megnövekszik a forgalom, nem eredményezi a közlekedés ellehetetlenülését, csak a közlekedés elnehezülését. Az a körülmény ugyanis, hogy a rendezvény idején és helyszínén forgalom-elterelésekre, adott esetben korlátozásokra, BKV járatok szüneteltetésére, késésére fog sor kerülni, a gépjármű-forgalom lelassul, önmagában nem támasztja alá, hogy a közlekedés más útvonalon nem biztosítható, tekintve, hogy ilyen esetekben a forgalom-korlátozás helye, ideje, a járatok kimaradása előre kiszámítható, előre tervezhető, ami csak a közlekedés elnehezülését igazolja, de annak ellehetetlenülését nem.

Megjegyzendő, hogy e megtiltási okban 2011-ig a bíróság többnyire külön vizsgálódás nélkül is aggálytalannak tekintette a közlekedésbiztonsági szerv szakvéleményét,<sup>196</sup> azonban éppen a fent hivatkozott eseti döntések alapján úgy tűnik, hogy azt – a megszorító értelmezés eredményeként – mára kiüresítette a bírói gyakorlat, és nemigen képzelhető el olyan rendezvény, amely esetén a közlekedés más útvonalon ne lenne biztosítható.

#### **4.2.1.2. „A népképviselői szervek és bíróságok működését súlyosan megzavarja”**

Korábban két vizsgált esetben<sup>197</sup> is szembesült az ombudsmani gyakorlat azzal, milyen jogalkalmazási nehézségeket okoz annak megítélése, hogy az adott – bejelentéshez kötött – rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztet(het)i-e. A Gytv. ilyen esetben lehetővé teszi a rendezvény megtiltását.

Nyilvánvaló, hogy a népképviselői szervek, valamint a bíróságok működését közvetlenül érinti és befolyásolja a plenáris és bizottsági ülések, valamint a bírósági tárgyalások zavartalan, nyugodt légkörben történő lebonyolítása, amely szoros kapcsolatban áll az ülésvezetési (tárgyalásvezetési) és rendfenntartási teendők ellátásának eredményességével és hatékonyságával. *Alapvető érdek fűződik tehát ahhoz, hogy a népképviselői szervek, valamint a bíróságok minden alaptalanul zavaró körülmény nélkül tudjanak működni.*<sup>198</sup>

A Gytv. a rendezvény népképviselői szervek működésére gyakorolt zavaró hatását

194 HOFER-ZENI, HERBERT: Versammlungsfreiheit in Österreich. *Europäische Grundrechte Zeitschrift* 13. September 1984; 11. Jg Heft 13. 360.; A *DPP v Jones* ügyben az országutak használatát akkor tartották elfogadhatónak, ha az ésszerű ideig tart, és a nem vezet a közlekedés ésszerűtlen akadályozására. Részletesen ismerteti és kommentálja a jogesetet LEWIS, TOM, 1999. Rights of passage: highways, demonstrations and the House of Lords: 'DPP v Jones and another'. *Nottingham Law Journal*, 8 (1), 49-53.

195 27.Kpk.46.202/2011., 27.Kpk.46.204/2011., 27.Kpk.45.385/2011/2.

196 A teljesség igénye nélkül: Fővárosi Bíróság 20.Kpk.45.509/2010/5.; 20.Kpk.45.376/2010/2.; 20.Kpk.45.962/2011/2.; 20.Kpk.45.963/2011/2.; 20.Kpk.46.156/2011/2.; 20.Kpk.46.203/2011/2.; 20.Kpk.46.249/2011/2.; 20.Kpk.46.250/2011/2.

197 OBH 3765/2008 és OBH 5593/2008 sz. ügyek.

198 A népképviselői szervek maguk jelentik meg a választópolgárok közösségét, amely népszuverenitását választott képviselői útján vagy közvetlenül népszavazással gyakorolja.

nem általában tilalmazza: csak a működés súlyos megzavarásának lehetősége alapozhatja meg a rendezvény megtiltását. A Gytv. 12. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy „Ha a rendezvény résztvevőinek magatartása a rendezvény törvényességét veszélyezteti, s a rend másként nem állítható helyre, a szervező köteles a rendezvényt felosztatni”. Ebből az is következik, hogy még a tudomásul vett rendezvény esetén sincs lehetőség arra, hogy az bármilyen okból a népképviselői szerv működését súlyosan megzavarja.

A megzavarás ténye, és annak súlya jobbra nem szabad rendőri mérlegelés tárgya: azt a *népképviselői szervre vagy bíróságra gyakorolt hatás alapján*, lehetőleg a működés – tanácskozás – rendjének fenntartásáért felelős (választott) tisztségviselő nyilatkozatának beszerzése után, az ügy összes körülményére figyelemmel kell megállapítani. Az ombudsman szerint ennek megfelelően a népképviselői szerv vagy bíróság működését súlyosan veszélyeztető magatartás – az eredetileg tudomásul vett rendezvény esetében is – megalapozhatja a rendezvény felosztatását.<sup>199</sup>

Ki kell emelni, hogy a Rendőrségnek a rendezvény bejelentésének tartalmi vizsgálata során mindig érdemben kell vizsgálnia az adott rendezvény népképviselői szerv vagy bíróság működésére gyakorolt hatását, ennek elmaradása ugyanis a békés gyülekezés jogának gyakorolhatóságával szoros kapcsolatban, a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozhat.<sup>200</sup> Ehhez hasonlóan a rendezvény teljes tartama alatt folyamatosan vizsgálni kell, hogy a gyülekezési jog gyakorlása súlyosan megzavarja-e az említett szervek működését.<sup>201</sup>

A rendőrség korábban meglehetősen csekély érdeklődést mutatott e körülmény tisztázására. Annak ellenére, hogy a BMr. 4. § (5) bekezdése – a Gytv. 8. §-ára figyelemmel – kifejezetten előírja: tájékozódni kell, hogy a bejelentett rendezvény tervezett ideje és helye nem veszélyezteti-e súlyosan népképviselői szerv, vagy bíróság zavartalan működését.<sup>202</sup>

Budapest Rendőrfőkapitánya 01000/27040-4/2014.ált. számú közigazgatási határozatában – melyet a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 27.Kpk.45.810/2014/2. számú végzésével vizsgált felül – kizárólag a Kúria elnökhelyettesének véleménye alapján állapította meg, hogy a 2014. június 10-én devizahitel-szerződésekkel kapcsolatos egyes vitás kérdések eldöntésére a Budapesten az V. kerületi Markó utca 25. szám előtti járdaszakaszra bejelentett demonstrációt megtiltotta. Az e végzéssel szemben előterjesztett alkotmányjogi panasz vizsgálata során az Alkotmánybíróság azonban megállapította, hogy kizárólag a bíróság vezető tisztségviselőjének nyilatkozatára nem lehetett volna a döntést alapozni.<sup>203</sup>

E határozat a konkrét megtiltási okkal összefüggésben több olyan megállapítást tartalmaz, amely segítheti a rendőrségi és bírósági jogalkalmazást. Így támpontot ad a tényállás megfelelő tisztázásához, illetve annak eredményéhez képest a közigazgatási döntés

199 Ld. OBH 5593/2008. jelentés (a rendőrségi és bírósági gyakorlatban hibásan 5593/2013. jelentésként jelenik meg.)

200 Vö. OBH 3765/2008 számú jelentés.

201 Bővebben OBH 5593/2008 ügy.

202 Nem került sor erre sem a Lehet Más a Politika nevű szervezet parlament falára történő lézer-vetítése alkalmával, vagy a Magyar Gárda Fővárosi Bíróság épülete előtti „várakozás” esetében, de 2009. április 14-én, a bizalmatlansági indítványról történő szavazás időpontjában az Országgyűlés közvetlen környékén tartott, megfelelően bejelentett tüntetések alkalmával sem. A *Sáska v. Hungary* (Application no. 58050/08) ügyben pedig nem voltak megalapozottak az Országgyűlés működésének súlyos megzavarására hivatkozó megtiltó határozatok.

203 A 30/2015. (X. 15.) AB határozat indoklása ki is emeli, hogy „a BRFK által hivatkozott és követett ombudsmani útmutatás a Kúria képviselője véleményének beszerzését csak példaként említi az ügy összes körülményének a feltárása körében („lehetőleg a [...] tisztségviselő véleményének beszerzése után” OBH 5593/2008. 4. o.). Az említett útmutatás emellett azt javasolja, hogy a megzavarás tényét „az ügy összes körülményére figyelemmel kell megállapítani.” [45]

indokolásának tartalmára.

#### 4.2.1.3. A gyakorlat által kialakított, illetve levezetett megtiltási okok

Bár az Alkotmánybíróság 24/2015. (VII. 7.) AB határozatának (és azt hivatkozva a 30/2015. (X. 15.) AB határozatának) indokolásában szól arról, hogy „a Gytv. 8. § (1) bekezdése két tiltó okot nevesít”,<sup>204</sup> továbbra is úgy vélem, nem kerülhető meg annak tisztázása, hogy zártfajúnak tekinthető-e a megtiltási okok Gytv. 8. § (1) bekezdésében meghatározott felsorolása, vagy az – valamilyen szempontok mentén – bővíthető. E kérdésre a következő három válasz adható: a) a megtiltási okok katalógusa zártfajú, az nem bővíthető; b) a Gytv.-ben meghatározott általános korlátozásokkal (2. § (3) bekezdés) és a felosztatási okokkal (14. § (1) bekezdés) bővíthető; c) a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségek teljesítése megalapozhatja a gyülekezési jog korlátozását.

A gyakorlatban időről időre felvetődik egyes rendezvények tartalmi alapú korlátozásának kérdése. Gyakran hivatkoznak arra a megtiltott rendezvények szervezői, hogy nem valós indokok alapján tiltotta meg a rendőrség a rendezvény megtartását, hanem egyfajta tartalmi vizsgálaton alapuló korlátozás történt. Egyetlen esetben történt nyilvánvalóan, illetve vállaltan tartalmi korlátozás: 2009-ben az ország több pontjára bejelentett Rudolf Hess emlékművek megtiltása során.

Figyelemmel arra, hogy a német gyülekezési jogi irodalom egyik központi kérdésköre éppen a neonáci/szélsőjobboldali szervezetek, illetve az ilyen témájú gyülekezések megengedhetősége,<sup>205</sup> célszerű lehet a tartalmi alapú korlátozásokat (betiltás) közelebbről is megvizsgálni.

A rendőrség kezdetben arra hivatkozva tiltotta meg a Rudolf Hessre emlékező rendezvényeket, hogy a közlekedés más útvonalon nem biztosítható. Ezek között volt olyan, ami nyilvánvalóan valótlan indok volt, ugyanis több olyan helyszínen (egy parkban) is erre hivatkozva tiltották meg a rendezvényt, ahol az nem érintette volna sem a közúti, sem a gyalogos közlekedést. A bíróság azonban nem peres eljárásban<sup>206</sup> a megtiltó határozatot teljesen új indok alapján hagyta helyben. A bírósági érvrendszer lényege az volt, hogy a Párizsban 1947. évi február hó 10. napján kelt – az 1947. évi XVIII. törvénnyel becikkelyezett – békeszerződés 4. cikkére, amely szerint Magyarország, amely a Fegyverszüneti Egyezmény értelmében intézkedett magyar területen minden fasiszta jellegű politikai, katonai avagy katonai színezetű szervezetnek, valamint minden olyan szervezetnek felosztatása iránt, amely az Egyesült Nemzetekkel szemben ellenséges propagandát, ideértve a revizionista propagandát, fejt ki, a jövőben nem engedi meg olyan e fajta szervezeteknek fennállását és

204 Indokolás [30]

205 A teljesség igénye nélkül: BELJIB, SASA: Neonazistische Demonstrationen in der aktuellen Rechtsprechung. *Deutsches Verwaltungsblatt* 1/2002. 15-22.; BRÜNING, CHRISTOPH: Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit in der „Streitbaren Demokratie“ : Rechtsextremistische Demonstrationen im Streit der Gerichte. *Der Staat* 2/2002. 213-243.; GUSY, CHRISTOPH: Rechtsextreme Versammlungen als Herausforderung an die Rechtspolitik. *Juristen Zeitung* 3/2002. 105-114.; BATTIS, ULRICH – GRIGOLEIT, KLAUS JOACHIM: Neue Herausforderungen für das Versammlungsrecht? *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2/2001. 121-129.; DÖRR, OLIVER: Keine Versammlungsfreiheit für Neonazis? Extremistische Demonstrationen als Herausforderung für das geltende Versammlungsrecht. *Verwaltungs Archiv* 4/2002. 485-505.; HOFFMAN-RIEM, WOLFGANG: Demonstrationenfreiheit auch für Rechtsextremisten? Grundsatzüberlegungen zum Gebot rechtsstaatlicher Toleranz. *Neue Juristische Wochenschrift*. 39/2004. 2777-2782.; POSCHER, RALF: Neue Rechtsgrundlagen gegen rechtsextremistische Versammlungen. *Neue Juristische Wochenschrift*. 19/2005. 1316-1319.; DIETEL, ALFRED: Was tun gegen rechtsextremistische Aufmärsche. *Die Polizei* 10/2005. 281-282.; BATTIS, ULRICH – GRIGOLEIT, KLAUS JOACHIM: Neue Regelungen für neonazistische Demonstrationen?– Das gesetz zur Änderung des Versammlungsgesetzes und Strafgesetzbuches. *Die Polizei* 12/2005. 349-354.; SCHOCH, FRIEDRICH: Die Neuregelung des Versammlungsrechts durch §15 II VersG. *Juristische Ausbildung* 1/2006. 27-31.

206 Ezért ezek a bírósági végzések nem nyilvánosak.

működését, amelyeknek célja az, hogy megfossza a népet demokratikus jogaitól. Mindebből pedig azt a következtetést vonta le, hogy a rendezvények – azok fasiszta jellege miatt – e rendelkezésbe, ezen keresztül pedig a közrendbe ütköznek. Mindezek alapján azok megtartásának megtiltására az EJEE 11. cikk (2) bekezdése – amely lehetővé teszi, hogy a gyülekezési jog gyakorlását törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak vessék alá, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek – a rendezvény megtartása megtiltható.

Álláspontom szerint az érvrendszer több szempontból is támadható: a bejelentő Nemzeti Munkáspárt tevékenységét az ügyészség többször is vizsgálta, és sem alapszabályában, sem pedig működésében nem talált olyan elemet, amely alapján a szervezet feloszlata iránt keresetet nyújthatott volna be. A bíróság mindössze a rendezvény célja alapján vonta le azt a következtetést, hogy a rendezvényt egy fasiszta jellegű szervezet rendezi, holott a Párizsi Békeszerződés 4. cikke arra kötelezi Magyarországot, hogy a jövőben ne engedje meg olyan szervezetek fennállását és működését, amelyeknek célja az, hogy megfossza a népet demokratikus jogaitól. E fordulat egy olyan tényállási elem, amelyet a bíróság nem vizsgált, és hatásköre miatt nem is vizsgálhatott. (Az ügyészségi vizsgálat szerint a Nemzeti Munkáspártnak sem deklaráltan, sem pedig mögöttesen nem célja, hogy a népet megfossza jogaitól.) A bíróság döntését tehát nem a szervezet fasiszta jellegére, hanem magának a rendezvénynek a tartalmi vizsgálatára, pontosabban a feltételezett tartalom vizsgálatára alapozta.<sup>207</sup>

A véleménynyilvánítási szabadság egyik biztosítója az állam tartalmi be nem avatkozása, ennek felel meg például a cenzúra tilalma. Ezzel a tartózkodással az állam elvileg lehetővé teszi, hogy a társadalomban meglévő vélemények, valamint a közérdekű információk teljessége megjelenjen a sajtóban. [...] Demokratikus közvélemény azonban csakis teljes körű és tárgyilagos tájékoztatás alapján jöhet létre. [...]”

A cenzúra fogalmán a közlésre szánt vélemény tartalmának kötelező, előzetes közhatalmi ellenőrzéseként és a minősítés eredményeként a közlés megtiltásához való jogot értjük. A fogalmat ebben az értelemben használta az Alkotmánybíróság a 20/1997. (III. 19.) AB határozatban. A kialakult gyakorlat szerint a cenzúra fogalmával összefüggésben az Európai Emberi Jogi Bíróság szigorú vizsgálódási kötelessége is arra vonatkozik, hogy az előtte lévő konkrét ügyekben indokolható volt-e a *közlés előzetes betiltása* (vagyis indokolható volt-e a cenzúra).<sup>208</sup>

Mindezek alapján úgy vélem, hogy a döntés – hatását tekintve – a cenzúra tilalmával ellentétes volt. Hangsúlyozandó azonban: ez nem jelenti azt, hogy a gyülekezési jog gyakorlása során szélsőséges, antidemokratikus eszmékkal szemben a rendőrség ne léphetne fel. Egy ilyen tüntetésen elhangzó beszédek, az ott megjelenő transzparenszek, vagy a rendezvény maga bűncselekményt valósíthat meg, vagy mások jogainak és szabadságának sérelmével járhat, ezért a rendezvényt – annak megkezdését követően – fel kell oszlatni, és a szükségeshez képest az esetleges bűncselekmények elkövetőivel szemben intézkedni is kell.<sup>209</sup>

A hazai joggyakorlat számára mindeddig nem okoztak látható kihívást a diplomáciai képviselők környezetében tartott demonstrációk. Időről-időre visszatérően tartanak ugyan az egyes nagykövetségek környezetében tüntetéseket, de nem került sor olyan korlátozásokra,

207 A német alkotmánybíróság szerint sem válhat a véleménynyilvánítás tartalma előzetes bírósági mérlegelés tárgyává. BVerfG, 1 BvQ 22/01 vom 1.5.2001. Hivatkozta: GRÖPL, CHRISTOPH: Grundstrukturen des Versammlungsrechts. *Juristische Ausbildung* 1/2002. 24.

208 A gyülekezés során kifejtett vélemények előzetes értékelését ugyancsak cenzúraként jellemzi ENDERS, CHRISTOPH: Der Schutz der Versammlungsfreiheit (Teil II) *Juristische Ausbildung* 2/2003. 106.

209 Hasonlóan pl. WEGE, DONAT: Präventive Versammlungsverbote auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 8/2005. 900-903.

amelyek a Gytv.-ben meghatározott megtiltási okon – jelesül a közlekedés más útvonalon nem biztosítható – túlmúttak volna. A rendőrség a diplomáciai képviselők környezetében tartott rendezvényeket az elhúzódó, több napon át tartó, és jelentős közlekedési korlátozással járó tüntetések alkalmával is megfelelően biztosította. Ilyenkor kordonozással és a résztvevők átvizsgálásával tett eleget a rendőrség a Magyarországot nemzetközi szerződések és viszonyosság alapján terhelő személy- és objektumvédelmi kötelezettségének. Kiemelendő azonban, hogy a diplomáciai kapcsolatokról Bécsben, 1961. április 18-án aláírt nemzetközi szerződés<sup>210</sup> 22. cikk 2. pontja szerint a fogadó államnak különös kötelessége, hogy minden megfelelő intézkedéssel megvédje a képviselő helyiségeit bármely behatolás, vagy kártétel ellen, és megakadályozza a képviselő nyugalmának megzavarását vagy méltóságának megsértését. Mindez – a szerződés *ius cogens* jele miatt – ugyan nem teszi lehetővé a rendezvény megtiltását, mégis alkalmas indok lehet egy demonstráció korlátozására. Ugyancsak korlátozás alapjául szolgálhat a 26. és 29. cikk együttes értelmezése, vagyis a fogadó állam a területén, az állambiztonsági okokból bizonyos övezetekben való belépést tiltó vagy szabályokhoz kötő törvényeinek és rendeleteinek fenntartásával, a képviselő minden tagja számára biztosítja a szabad mozgást és közlekedést, továbbá a diplomáciai képviselő személye sérthetetlen, valamint a fogadó állam illő tisztelettel bánik vele és minden megfelelő intézkedést megtesz a személye, szabadsága és méltósága bármely sérelmének megakadályozására. A rendőrség erre – és az Rtv. 46. § (1) bekezdés d) pontjára – alapozta avval a 2013. március 11-én délelőtt demonstráló 8-8 személlyel szembeni intézkedést, akik az Országház északi és déli EÁP-ja előtt megjelentek, és megakadályozták az Országház parkolójába történő ki- és bejutást.<sup>211</sup> Nem példanélküli az sem, hogy a rendőrség ugyanezen érvek alapján rendel el személy- és létesítménybiztonsági intézkedést diplomáciai képviselő közvetlen környékén.<sup>212</sup>

Úgy vélem azonban, hogy egyfelől a gyülekezési jog korlátozásához ez esetben sem elegendő a képviselő nyugalma megzavarásának elvont, távoli veszélye, másfelől az arányosság követelményének – mindjárt két szempontból is – érvényesülnie kell: egyfelől a korlátozásnak arányosnak kell lennie a megzavarás valós kockázatával, másfelől nem eredményezheti a tiltakozás ellehetetlenülését. Így nem gondolom, hogy a képviselő előtt felmutatott transzparenszek megalapoznák a terület kiürítését.

Indokolt megjegyezni továbbá, hogy megtiltási okként ugyan a képviselők integritása nem kerülhet szóba, azonban – mivel a képviselő méltóságának megsértésével „a mások jogai és szabadsága” is sérelmet szenved – adott esetben megalapozhatja a rendezvény feloszlását.<sup>213</sup>

Ezzel szemben igen élesen vetődött fel a külföldi állam- és kormányfők magyarországi látogatása során a gyülekezési jog, illetve a véleménynyilvánítási szabadság korlátozásának kérdése. Legutóbb 2011. június 24-én és 25-én, Ven Csia-pao kínai kormányfő budapesti látogatása idején, illetve azt megelőzően több helyszínen tibeti zászlókkal véleményt nyilvánítókkal szemben lépett fel a Rendőrség. Ebben, és az ehhez hasonló esetekben a rendőrség – arra hivatkozva, hogy a közlekedés más útvonalon nem biztosítható – megtiltotta a bejelentett rendezvényeket, emellett pedig különféle módszerekkel kívánta megakadályozni, hogy a tiltakozók véleményével a diplomáciai küldöttség szembesülhessen.<sup>214</sup>

210 Kihirdette a 1965. évi 22. törvényerejű rendelet

211 AJBH 2014/2013. sz. jelentés

212 pl. 29022/61701/2013. Ált (<http://www.police.hu/sites/default/files/kr20130918.pdf> [2013. október 30.])

213 SELBMANN, FRANK: Die Zulässigkeite polizeilicher Maßnahmen zum Schutz der Integrität und Würde der diplomatischer Missionen und konsularischer Vertretungen nach § 15 Abs. 2 Versammlungsgesetz. *Die Öffentliche Verwaltung*: 22/2004. 948.

214 Részletesen bemutatja az állampolgári jogok országgyűlési biztosának AJB-2747/2011. és az AJB-2888/2011. ügyekben készült jelentése

Úgy vélem, hogy a rendezvények megtiltásának álságos volta, valamint a megkérdőjelezhető jogszerűségű rendőri intézkedések rávilágítanak a kérdés súlyosságára. A Gytv. – szemben pl. a VersG közrendvédelmi klauzulájával – közrendvédelmi megtiltási, vagy korlátozási okot nem ismer, így a közrend, vagy közbiztonság közvetlen veszélye<sup>215</sup> sem teszi lehetővé a tiltakozás megtiltását, ezért a szerteágazó német joggyakorlat sem nyújthat számunkra fogódzót.<sup>216</sup> Bizonyos azonban, hogy az általános korlátozásoknak ezekben az esetekben is érvényesülniük kell, vagyis a tiltakozás nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével. Indokolt azonban rámutatni, hogy minden ilyen esetben alapos kockázatelemzésre van szükség. Ennél nehezebben megítélhető körülmény az állami vendég egyéni érzékenysége, amely alapjogvédelmi szempontból csaknem értékelhetetlen.

## **5. Az általános korlátok és a megtiltási okok egymáshoz való viszonya a bírósági gyakorlatban**

Az elmúlt néhány évet leszámítva fel sem vetődött a kérdés, hogy a Gytv. 2. § (3) bekezdése szerinti általános korlátok miként érvényesülnek, és hogyan viszonyulnak a 8. § (1) bekezdése szintű megtiltási okokhoz. A bírósági esetjogból – amellet, hogy kiténik: a rendőrség előszeretettel hivatkozik megtiltási okként is az általános korlátokra – a két álláspont látszik kirajzolódni, azonban olyannyira egyik sem tűnik kizárólagosnak, hogy egy ügyben a felek között vita volt abban, hogy a Gytv. 2. § (3) bekezdésére hivatkozással is korlátozható-e a gyülekezési jog, vagy csak a Gytv. 8. § (1) bekezdésben meghatározott valamely okból.<sup>217</sup>

Az egyik álláspont tehát, hogy a 8. § (1) bekezdésen túlmutató megtiltási okra nem lehet megtiltást alapozni. „A határozatban hivatkozott Gytv. 2.§ (3) bekezdése ugyancsak a gyülekezési jog korlátozását fogalmazza meg, korlátokat állítva a gyülekezési jog gyakorlásának módjára vonatkoztatva. Az ehhez kapcsolódó 14.§ (1) bekezdés erre az esetre nézve a rendezvény rendőrségi általi felosztatását szabályozza jogkövetkezményként. A 2.§ (3) bekezdésben szabályozott esetek (bűncselekmény elkövetése vagy arra való felhívás. valamint mások jogainak és szabadságának sérelme) nem a rendezvény megtiltása körében értékelendők, hanem a már gyakorolt gyülekezési jog alapján tartott rendezvény felosztatását vonhatják maguk után. Ebből következően a kérelmezett tévesen tiltotta meg a rendezvény megtartását a Gytv. 2.§ (3) bekezdésére alapítva. Ilyen indokkal történő tiltást a határozatban felhívott nemzetközi szerződések sem tartalmazznak, az indokolásban a kérelmezett is azok gyülekezési jogot biztosító rendelkezéseit hívta fel.”<sup>218</sup>

Ez a megközelítés olvasható ki a 24/2015. (VII. 7.) és a 30/2015. (X. 15.) AB határozatokból is. Utóbbi határozat – a német alkotmánybíróság Brokdorf-döntésére hivatkozva – azt is kifejti, hogy „A korlátok sorában a legsúlyosabbnak a gyülekezések előzetes tiltása minősül. Tiltás esetében ugyanis a kifejezésre szánt vélemény nem tud érvényesülni, mivel a gyülekezők nem tarthatják meg a rendezvényüket. Az előzetes tiltás olyan ultima ratio jellegű korlátozás, amely teljes egészében megakadályozza az alapjog érvényesülését. Ebben a tekintetben még a rendezvény felosztatása is fokozatilag enyhébb korlátozásnak minősül. Éppen ezért egy tudomásul vett rendezvény esetében egy tilalmi ok – a rendezvény törvénysértő megtartása miatt – utólag oszlatási okká válhat, ez a viszony azonban nem fordítható meg: a rendezvény gyakorlása során tapasztalható törvénysértésekre adható szükségképpen reaktív jellegű oszlatási indok nem konvertálható át automatikusan előzetes tilalmi okká. Erre a fokozati különbségre mutatott rá a német Alkotmánybíróság is 1985-ben (I. BVerGE 69, 315), amikor a brokdorfi atomerőmű építése elleni tiltakozás ügyében elvi éllel

215 VersG 15. § (1)

216 BOLEWSKI, WILFRIED: Staatsbesuche und Demonstrationsrecht. *Deutsches Verwaltungsblatt* 13/2007. 789-798.

217 17.Kpk.45.009/2015/2.

218 Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság Kpk.50.025/2014/4.

rögzítette, hogy az előzetes tiltás alkalmazása esetén a közbiztonság közvetlen és magas fokú előrelátható veszélyeztetettségére van szükség. A testület szerint a gyülekezési jog fundamentális jellegére tekintettel az előzetes tiltást szigorú mérce szerint kell megítélni, különösen arra való tekintettel, hogy a tiltás esetleges téves mellőzése utólag az oszlatás révén még korrigálható.” Megjegyzendő azonban hogy az Alkotmánybíróság nem vette figyelembe azt a mellékesnek nem tekinthető körülményt, hogy a német gyülekezési szabályozás ismeri a közrendi okból történő megtiltás lehetőségét, és nem ad olyan szűk oklistát, mint a Gytv. Emellett azt is ki kell emelni, hogy míg a rendezvény előzetes rendőrségi megtiltását közigazgatási bíróság előzetes felülvizsgálhatja, addig a rendezvény felosztatásának jogellenessége csak utóbb, a reparáció lehetősége nélkül vizsgálható. (Arról nem is szólva, hogy a rendezvény felosztatása a gyakorlatban többnyire együtt jár az Rtv. szerinti tömegoszlatással, amely szükségképpen megáiban hordozza az alapjogi sérelem kockázatát.)

## **6. A szabályozás hiányosságai a rendezvény megtartásának megtiltásával kapcsolatban**

Ugyan a nemzetközi és regionális emberi jogi dokumentumok, továbbá számos európai alkotmány is kifejezetten lehetővé teszik a gyülekezési jog más indokok alapján történő korlátozását, a magyar gyülekezési törvény mindössze két megtiltási okot ismer. Többkevesebb rendszerességgel felmerül, hogy a megtiltási okok listáját szükséges lenne egy közrendvédelmi klauzulával bővíteni. Indokolt megjegyezni, hogy a gyülekezési jog jelenlegi korlátozásai (bejelentés, megtiltás és felosztatás) is kifejezetten a közrend, közbiztonság védelme érdekében megalkotott korlátozások. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a megtiltási oklista tökéletes lenne.

Több európai ország gyülekezési jogi szabályozása is – két szembevetendő különbséggel – védi a törvényhozó hatalom működésének zavartalanságát. Egyfelől sokkal szűkebb azon szerveknek a köre, amelyek működése érdekében a gyülekezési jog korlátozható (jellemzően a parlament, illetve annak mindkét háza). Másfelől szabályozási megoldásukkal minimálisra csökkentik a rendőrségi mérlegelés lehetőségét azzal, hogy meghatározzák azokat területeket és időpontokat, ahol és amikor a parlament működésének biztosítása érdekében tilos tüntetni. A korlátozás egyébként nem egyszerűen azt célozza, hogy a rendezvény ne zavarja meg súlyosan a parlament működését, hanem – Németországban a Reichstag 1920. január 13-i megtámadása óta – a kifejezetten biztonsági okai vannak. E korlátozások alól az adott rendezvényre felmentés is kérhető.<sup>219</sup> Az Egyesült Királyságban pedig a Serious Organised Crime and Police Act 2005 Parliament Square-re vonatkozó szigorú korlátozásainak enyhítését vetette fel Gordon Brown korábbi miniszterelnök még 2007 júliusában, azonban változás e tekintetben azóta nem történt.<sup>220</sup>

Emellett – a közösségek, és tagjaik méltóságának védelme érdekében – korlátozza bizonyos területeken (történelmi emlékhelyeken, egyes emlékműveknél) a gyülekezési jogot.

\*\*\*

219 Bővebben: SCHWARZE, JÜRGEN: Demonstrationen vor den Parlamenten – Die Problematik von Versammlungen innerhalb der Bannkreise im Lichte der jüngsten Verwaltungsrechtssprechung. *Die Öffentliche Verwaltung* 6/1985. 213-222.; SOINÉ, MICHAEL – MENDE, BORIS: Das Gesetz zur Neuregelung des Schutzes von Verfassungsorganen des Bundes – eine Bestandsaufnahme. *Deutsches Verwaltungsblatt* 20/2000. 1500.

220 THORNTON, PETER QC – BRANDER, RUTH – THOMAS, RICHARD – RHODES, DAVID – SCHWARZ, MIKE – REES, EDWARD: *The Law of Public Order and Protest*. (Oxford: OUP. 2010) 3.126-3.129 margószámok

Dr. Hajas Barnabás az összefoglaló véleményben tárgyalt eljárási kérdések kapcsán az alábbi linken elérhető, a joggyakorlat-elemzés ideje alatt megjelent szakmai anyagban fejtette ki álláspontját: <http://eljarasjog.hu/2016-efolyam/meg-egyszer-a-gyulekezesi-jog-gyakorlasaval-kapcsolatos-kozigazgatasi-eljarasjogi-kerdesekrol>

\*\*\*

## **A Gytv. 8. § (1) bekezdésében nem szabályozott okokra való hivatkozás előzetes tiltás jogalapjaként**

**Dr. Kádár András Kristóf**

A rendőrség által a Gytv. 8. § (1) bekezdés alapján meghozott tiltó határozatok felülvizsgálata tárgyában hozott döntések kapcsán a legjelentősebb problémának az a kérdés mutatkozik, hogy a Gytv. 2. § (3) bekezdésében foglalt okok – mindenekelőtt a mások jogainak és szabadságának sérelme – szolgálhatnak-e a rendezvény (előzetes) megtiltásának alapjaként. Itt az általunk áttekintett döntésekben testet öltő gyakorlat három részre bomlik:

A Gytv. 2. § (3)

a) minden további nélkül lehet előzetes tiltás alapja:

7. Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, 1.Kpk.50.101/2014/3.
8. Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, 3.Kpk.50.007/2014/3.
9. Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, 5.Kpk.46.622/2014/2.
10. Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, 8.Kpk.50.003/2015/3.
11. Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, 9.Kpk.30.132/2014/8.
12. Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, 20.Kpk.46.621/2014/4.

b) nem lehet előzetes tiltás alapja:

- Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, 27.Kpk.45.710/2015/2.
- Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, Kpk.50.025/2014/4.

c) Emellett olyan értelmezés is létezik (Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, 17.Kpk.45.009/2015/2.), amely szerint a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalttól eltérő alapon nyugvó tiltás nincs kizárva, de csak szélsőséges esetben, rendkívül nyomós okból lehetséges (a döntés szerint ilyenkor az analógia alapján felhívott Gytv. 12. § (1) bekezdés szolgálhat a tiltás alapjául).

Az eltérő értelmezések mögöttes indoka annak a helyes érzékelése, hogy a hatályos törvényi rendelkezések nem biztosítanak minden olyan esetben megfelelő mozgásteret a rendőrség számára, amikor az előzetes tiltás egyébként indokolt lehet. A divergáló gyakorlat mögött húzódó e súlyos nehézség álláspontunk szerint jogalkotási igényt vet fel, jogértelmezéssel nem oldható fel megnyugtató módon.

### **1. Hivatkozható-e az Alaptörvény közvetlenül tiltási okként?**

Az alap-problémával tematikusan kapcsolatos, de attól külön tárgyalható és tárgyalandó kérdés az Alaptörvényre közvetlenül alapozott tiltás (lásd pl.: Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, 20.Kpk.45.394/2015/4.). Az együtt tárgyalhatóság oka az, hogy a

kulcskérdés ebben az esetben is az: alapozható-e a Gytv. 8. § (1) bekezdésében nem szabályozott okra egy gyülekezés előzetes tiltása, a probléma sajátossága pedig az alaptörvényre való hivatkozásban rejlik.

E tekintetben az álláspontunk nemleges. Sem az Alaptörvény Negyedik Módosításával beiktatott IX. cikk (4) és (5) bekezdés, sem más alaptörvényi norma nem szolgálhat előzetes tiltási hivatkozásként. Ezt a véleményt az alábbi érvek támasztják alá:

a) **A Gytv. kógens közjogi normaként kimerítő felsorolását adja az előzetes tiltási okoknak. Nincs semmi a normaszövegben, ami arra utalna, hogy az abban található két ok példálózó felsorolás lenne.** Az Alkotmánybíróság IV/1514/2014. számú ügyben hozott határozata szerint is taxatív a felsorolás, ráadásul a felsorolás kimerítő jellegének alkotmányos indoka van [32. pont: „Az említett alkotmányosan védett (köz)érdekekhez (értékekhez) az enumeratio unius est exclusio alterius joglogikai maxima alapján taxatív jelleggel kötődnek a tilalmi okok”]. Az Alaptörvényre való bármilyen hivatkozás további tiltó okként szükségszerűen azt implikálja, hogy a Gytv. alaptörvény-ellenes módon nem tartalmaz valamilyen tiltási okot. Ennek az álláspontnak a következményeit rendesbíróság akkor sem vonhatná le, ha helytálló lenne, hiszen a bíróságnak nincs erre alkotmányos hatásköre.

b) Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) a gyülekezési joggal kapcsolatos gyakorlata egyértelművé teszi, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményének 11. cikkében szereplő, a gyülekezési jog korlátozhatóságával kapcsolatos **„prescribed by law”** kitétel azt jelenti, hogy **a korlátozás alapjaként megjelölt jogi szabályozást elégséges pontossággal kell megfogalmazni ahhoz, hogy a címzettek ésszerű mértékben láthassák előre a szabályozás alkalmazásának mikénjét, illetve azt, hogy magatartásuknak/cselekvésüknek milyen következményei lesznek** (pl. *Djavit An v Turkey*, 20652/92 sz. kérelem, 65. §).

A hatályos magyar szabályozás esetében létezik egy kellő mértékben konkrét, taxatív felsorolást tartalmazó szabály [Gytv. 8. § (1) bekezdése], valamint egy nagymértékben absztrakt normatartalommal rendelkező alaptörvényi rendelkezés (a véleménynyilvánítás gyakorlásának szabadsága nem irányulhat mások emberi méltóságának, valamint bizonyos közösségek méltóságának megsértésére), amelynek konkrét, törvényi szintű következményeit a tételes jogi szabályok éppen az előre láthatóság érdekében vonják le. **Abból, hogy egy alapjog gyakorlása nem irányulhat az emberi méltóság megsértésére, nem következik kellő konkrétsággal, hogy a rendőrség ezen az alapon megtilthat egy gyülekezést** (éppen ezért volt szükséges például azt a Gytv.-be foglalni, hogy egy másik fajta korlátozásnak – a rendezvény feloszlításának – alapja lehet a mások jogainak és szabadságának sérelme). E vélemény alátámasztására analógiaként felhozható, hogy a mások méltóságát sértő véleménynyilvánítás tilalma egy ilyen jogértelmezés esetén akár a cenzúra bevezetését is megalapozhatná.

Megjegyzendő, hogy az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodájának a Békés Gyülekezés Szabadságára vonatkozó Irányelvei (továbbiakban: EBESZ Irányelvek) is felhívják rá a figyelmet, hogy „az alkotmányos rendelkezések nem alkalmasak a megfelelő részletességű szabályozásra, illetve a [gyülekezési jogi] eljárások részletes meghatározására”.<sup>221</sup> AZ EBESZ irányelvek követelményként rögzítik, hogy a gyülekezési jog bármely korlátozása az „elsődleges jog” (*primary law* – az adott jogviszonyt az alapelveket rögzítő normáknál konkrétan szabályozó jog) valamely kifejezett rendelkezésén nyugodjék

221 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR): Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2. kiadás, 10. §

(*any restrictions imposed must have a formal basis in primary law*),<sup>222</sup> és egyértelművé teszik, hogy az alkotmányos rendelkezéseket nem tekintik e jog részének: „A jogi szabályozásnak minél specifikusabbnak, a megfogalmazásnak minél precízebbnek kell lennie. Az alkotmányos rendelkezések – generális természetükből fakadóan – általában kevésbé precízek, mint az elsődleges jog normái” (*The more specific the legislation, the more precise the language used ought to be. Constitutional provisions, for example, will be less precise than primary legislation because of their general nature*).<sup>223</sup>

Hasonlóan vélekedett az EJEB is a Rekvényi-ügyben: „Az alkotmányos rendelkezések generális jellegénél fogva az ilyen normák precizitásával szemben támasztott követelmények alacsonyabbak lehetnek, mint más jogszabályok esetében”.<sup>224</sup>

c) Az emberi méltóság (arányossági teszt alkalmazásával megállapított – erről ld. alább) sérelmének tilalmát a Gytv. 2. § (3) bekezdése 1989. óta tartalmazza, így **az emberi méltóság már akkor is a gyülekezési jog (rendezvény-felosztatás alapjául szolgáló) korlátja volt, amikor az Alaptörvény IX. cikkének (4) és (5) bekezdése még nem létezett. Ilyen értelemben tehát ennek a két normának az Alaptörvénybe iktatása gyülekezési jogi szempontból nem teremtett új korlátokat**, s ekként nem is tekinthető korábban nem létező, de a Negyedik Módosítást követően már hivatkozható tiltási oknak. (Ebben a körben lényeges rámutatni: a közösség méltósága a közösség egyes tagjai emberi méltóságának azon aspektusa, amely a közösséghez való kötődésükben gyökerezik, ilyen értelemben tehát a „közösségek méltóságának” védelme sem jelent új helyzetet a „mások jogainak és szabadságának” körében védett jogok tekintetében.)

d) Az Alaptörvény nem teszi lehetővé a törvények kimerítő felsorolásainak kiegészítését alaptörvényi elvekkel. **Az Alaptörvény 28. cikke szerint a jogszabályok szövegét az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni. Ez az Alkotmánybíróság által régóta alkalmazott elvre, az ún. „alkotmánykonform” értelmezésre utal**, amely szerint abban az esetben, ha egy törvény vagy egyéb jogszabály kapcsán létezik egy alkotmányos és egy alkotmányellenes értelem, akkor a bíróságnak vagy egyéb jogalkalmazónak az alkotmányos normatartalommal kell alkalmaznia a szabályt. Vagyis **az alkotmányos szabályoknak a bírói jogértelmezésben van szerepe, de arra nincs lehetőség, hogy a kimerítő felsorolásokat a bíróságok absztrakt alaptörvényi elvekkel egészítsék ki, mert ennek az az eredménye, hogy a kimerítő felsorolásokat de facto felszámolja a joggyakorlat, ami pedig a jogállamiság részét képező jogbiztonság súlyos sérelmével járna**. Ha a törvényi szabályok és az Alaptörvény között ellentmondást vél felfedezni a bíróság (például azt, hogy az Alaptörvényből olyan tiltási okoknak is kellene következniük, amelyek a Gytv. kimerítő felsorolásában nem szerepelnek), akkor lehetősége van az Alaptörvény 24. cikk (2) b) pontja alapján alkotmánybírósági normakontrollt kérni.

e) A gyülekezési jog a véleménynyilvánítási szabadság egyik megnyilvánulása, és mint ilyenre, alkalmazhatók a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatban megfogalmazott alkotmányos szttenderdek.<sup>225</sup> Márpedig „a véleménynyilvánítás szabadságával szemben mérlegelendő törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi jog érvényesítésére és

222 EBESZ Irányelvek, 35. §

223 EBESZ Irányelvek, 37. §

224 Rekvényi v. Hungary, 25390/94 sz. kérelem, 34. §.

225 Lásd: 22/2001. (XI. 29. AB határozat), de a strasbourgi gyakorlat szerint is ez a helyzet, lásd: Stankov and the United Macedonian Ilinden, 29221/95. sz. kérelem, 85. §; Öllinger v Austria, 76900/01 sz. kérelem, 38. §.

védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely »intézmény közvetítésével« véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgy» (30/1992. (V. 26.) AB határozat). Más megfogalmazásban ez azt jelenti ugyanezen határozat szerint, hogy „Az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele. [...] A szabad véleménynyilvánítás jogának kitüntetett szerepe ugyan nem vezet arra, hogy ez a jog – az élethez, vagy az emberi méltósághoz való joghoz hasonlóan – korlátozhatatlan lenne, de mindenképpen azzal jár, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, azaz **a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni**”. Így ha több lehetséges értelmezése van az Alaptörvény IX. cikkének – márpedig az értelmezési skála elég terjedelmes –, akkor annak olyan jelentést kell tulajdonítani, amely a legkevésbé korlátozza a gyülekezési és véleménynyilvánítási jogot. Ennek pedig bizonyosan nem felel meg az előzetes tiltási okként való értelmezés.

## **2. Hivatkozhatók-e gyülekezési jog korlátozását engedő nemzetközi szerződések előzetes tiltás közvetlen alapjaként?**

Több döntésben megjelenik – leggyakrabban kérelmezetti érvként –, hogy az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott és az 1976. évi 8. tvr.-rel kihirdetett Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (PPJNE) valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt – és az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett) Egyezmény (EJEE) is utal a gyülekezési jog korlátozásának lehetőségére.

Ezzel kapcsolatban fontos rögzíteni, hogy mindkét dokumentum csupán arra ad felhatalmazást, hogy a részes államok törvényben határozzanak meg ilyen korlátozásokat (PPJNE, 21. cikk: „E jog gyakorlását csak *a törvényben megállapított* olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek [...]”; EJEE, 11. cikk: „E jogok gyakorlását csak *a törvényben meghatározott*, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek [...]”), így ezek az egyezményes rendelkezések megfelelő hazai jogalkotás nélkül közvetlenül nem szolgálhatnak a gyülekezési jog korlátozásának – így a gyülekezés előzetes megtiltásának – alapjául.

## **3. A Gytv. 2. § (3) bekezdésében foglalt feltételek mint lehetséges tiltási okok**

A Gytv. 2. § (3) bekezdésén alapuló előzetes tiltással kapcsolatban is az a határozott álláspontunk, hogy nem lehet jogszerű, egy gyülekezés előzetes megtiltása kizárólag a Gytv. 8. § (1) bekezdésében meghatározott okokból lehetséges. Érveink a következők.

a) A Gytv. 8. § (1) bekezdése kimerítő jellegű felsorolást ad az előzetes tiltási okokról. (E rendelkezéstől jól elkülönülő szakaszban sorolja fel a törvény a rendezvény feloszlásának okait, közöttük a Gytv. 2. § (3) bekezdésében foglaltak sérelmét). Az egyértelmű törvényszöveg nyelvtani értelmezésével ellentétes arra a következtetésre jutni, hogy tiltási ok lehet az is, amit a törvény nem tekint annak.

E vonatkozásban ismét érdemes hivatkozni az EBESZ irányelvekre, amelyek kimondják, hogy a gyülekezési jog kontextusában mindaz, amit a jogszabály nem tilalmaz *kifejezetten*, engedélyezettnek minősül (*Anything not expressly forbidden by law should be presumed to be*

*permissible*).<sup>226</sup> Ezen túlmenően követelmény, hogy a gyülekezési jog bármely korlátozása az „elsődleges jog” valamely *kifejezett* rendelkezésén nyugodjék (*any restrictions imposed must have a formal basis in primary law*); a normának kellően pontosnak kell lennie ahhoz, hogy az érintett személy előre lássa magatartásának következményeit.<sup>227</sup> A jogi szabályozásnak minél specifikusabbnak, a megfogalmazásnak minél precízebbnek kell lennie. A hatóságokra diszkrecionális jogköröket telepítő jogszabályokat szűken kell megfogalmazni, és az ilyen normáknak a gyülekezési jog lehetséges korlátozásának okait taxatív módon kell felsorolniuk (*legislative provisions that confer discretionary powers on the regulatory authorities should be narrowly framed and should contain an exhaustive list of the grounds for restricting assemblies*). Egyértelmű iránymutatásokat és kritériumokat kell meghatározni az ilyen [diszkrecionális] hatáskörök gyakorlásához az önkényes értelmezés lehetőségének minimalizálása érdekében (*clear guidelines or criteria should also be established to govern the exercise of such powers and limit the potential for arbitrary interpretation*).<sup>228</sup>

Ebben a vonatkozásban is hivatkozunk továbbá az EJEB joggyakorlatában kikristályosodott azon követelményre, amely szerint a gyülekezési jog korlátozásának „törvényesnek” (prescribed by law) kell lennie, ami nem csupán azt jelenti, hogy a korlátozásnak kell, hogy legyen belső jogi alapja (ami a fentiek fényében már eleve erősen kétséges a Gytv. 8. § (1) bekezdésében meghatározott okoktól eltérő alapon megtiltott rendezvények esetén), hanem azt is, hogy az alapul fekvő szabályozásnak meg kell felelnie bizonyos minőségi követelményeknek: az alkalmazandó normáknak kellőképpen megismerhetőnek (*accessible*), pontosnak (*precise*) és előre láthatónak (*foreseeable*) kell lenniük.<sup>229</sup> (E körben megjegyzendő, hogy az korlátozás „törvényessége” – és ezen belül előre láthatósága – keretében az EJEB azt is vizsgálja, hogy a hazai bíróságok megfelelően utalnak-e a korlátozás jogalapjára, illetve jelentőséget tulajdonít a hazai esetjog következetességének, vagy következetlenségének is.<sup>230</sup>)

b) A rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet (BM rendelet) is ezt az értelmezést támasztja alá, ugyanis éppen arra az esetre fogalmaz meg kötelezettségeket a rendőrség számára, ha számítani lehet valamely, a Gytv. 2. § (3) bekezdésében foglalt felosztatási ok bekövetkezésére, de előzetes tiltásnak nincs helye.

„6. § (1) Ha a bejelentésből megállapítható, hogy a tervezett rendezvény bejelentése, megtartása a Törvény rendelkezéseibe ütközik, de előzetesen nem tiltható meg, a rendőrség a szervezőt erre írásban figyelmezteti.

(2) Ha a bejelentésből, vagy más módon egyértelműen megállapítható, hogy a tervezett rendezvény a Törvény 2. § (3) bekezdésében foglaltakba fog ütközni, vagy a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve fognak megjelenni, vagy a rendezvényt a bejelentésnek a Törvény 7. § a) és b) pontjai követelményeinek megfelelő tartalmától eltérően fogják megtartani, a figyelmeztetésnek tartalmaznia kell a jogkövetkezményekre – az esetleges felosztatásra – vonatkozó felhívást is.

(3) A (2) bekezdésben meghatározott jogkövetkezményekre való figyelmeztetést a vezető nemcsak a szervezővel közli, hanem a helyileg szokásos módon (pl. a tömegtájékoztatási eszközöket is igénybe véve)

226 EBESZ Irányelvek, 2.1.-es irányelv.

227 EBESZ Irányelvek, 35. §

228 EBESZ Irányelvek, 37. §

229 Mkrtyan v. Armenia, 6562/03 sz. kérelem, 39. §

230 Ibid.

nyilvánosságra is hozza. Így jár el akkor is, ha a rendezvényre várhatóan nagy létszámú résztvevő készül, de annak megtartását – a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben – megtiltotta.”

Nyilvánvaló, hogy nem lenne értelme az oszlatás lehetőségére való felhívásnak abban az esetben, ha a rendőrség ilyen esetekben megtilthatná a rendezvényt.

c) Álláspontunk melletti érvként jelenik meg az arányosság követelménye is. A gyülekezési jog korlátozásának arányossága ugyanis sokszor azon múlik, hogy mi történik ténylegesen egy gyülekezés során, és éppen ez az alkotmányos indoka annak, hogy az előzetes tiltásra szűkebb keretek között van lehetőség, mint a már bekövetkezett jogsértésen alapuló felosztatásra.

Fenti érvek alapján kijelenthető: **a tiltási okok körét az oszlatási okokkal bővítő bírói gyakorlat nem helytálló.**

Ezt az álláspontot erősíti meg az Alkotmánybíróságnak a IV.1514/2014. számú ügyben, 2015. október 12-én meghozott határozata, amelynek értelmében (30. pont) „[a] korlátok sorában a legsúlyosabbnak a gyülekezések előzetes tiltása minősül. Tiltás esetében ugyanis a kifejezésre szánt vélemény nem tud érvényesülni, mivel a gyülekezők nem tarthatják meg a rendezvényüket. Az előzetes tiltás olyan ultima ratio jellegű korlátozás, amely teljes egészében megakadályozza az alapjog érvényesülését. Ebben a tekintetben a rendezvény felosztatása is fokozatilag enyhébb korlátozásnak minősül. **Éppen ezért egy tudomásul vett rendezvény esetében egy tilalmi ok – a rendezvény törvénysértő magatartása miatt – utólag oszlatási okká válhat, ez a viszony azonban nem fordítható meg: a rendezvény gyakorlása során tapasztalható szükségképpen reaktív jellegű oszlatási indok nem konvertálható automatikusan előzetes tilalmi okká. [...A] gyülekezési jog fundamentális jellegére tekintettel az előzetes tiltást szigorú mérce szerint kell megítélni, különösen arra való tekintettel, hogy a tiltás esetleges téves mellőzése utólag az oszlatás révén még korrigálható.”**

#### 4. Javaslat

Összehasonlítva a magyar rendelkezéseket egyes európai országok szabályozásával,<sup>231</sup> azt látjuk, hogy szinte mindegyik országban rugalmasabban vannak meghatározva a rendezvény előzetes megtiltásának szabályai, mint Magyarországon. A közrend és közbiztonság garantálása, az állampolgárok egészségének, tulajdonának védelme olyan – több országban is elismert – hivatkozási alapot jelent, amely a magyar gyülekezési törvényben meghatározott három oknál szélesebb körben teszi lehetővé a mérlegelést a bejelentés tudomásulvételéről vagy a rendezvény megtiltásáról határozni jogosult hatóságok számára, ami összhangban van az EJEE 11. cikkének 2. bekezdésében foglalt felhatalmazással is.

**Megfontolásra érdemesnek tartjuk az előzetes tiltás és a felosztatás okainak közelítését, tehát azt a megoldást, ahol azokból az okokból – avagy azon okok egy részének alapján –, amelyekre tekintettel egy rendezvény feloszlatható, előzetesen megtiltható is legyen, amennyiben megalapozottan feltehető a kérdéses ok bekövetkezése.**

Ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy egy ilyen jogszabálmódosítás esetén az eljáró

231 Kádár, A. – Tóth, B.: A gyülekezési jog külföldi és magyar szabályai. In: Fundamentum, 1/2007. pp. 63-76.  
Lásd: <http://www.fundamentum.hu/gyulekezési-szabadság/cikk/gyulekezési-jog-kulföldi-es-magyar-szabályai>

hatóságoknak és bíróságoknak rendkívül alapos – a gyülekezési jog érvényesülése melletti vélelemből kiinduló – mérlegelési gyakorlatot kell kialakítania, hiszen az EJEB gyakorlata is azt az álláspontot támasztja alá, hogy az előzetes, feltétel nélküli tiltás ritkán jogszerű. Érzékletes példa erre az Öllinger vs Austria eset,<sup>232</sup> amelyben egy zöld párti képviselő jelentett be egy hat fő részvételével megrendezendő gyülekezést Mindenszentek Napján az SS által elpusztított zsidók emlékére egy olyan temetőbe, ahol a korábbi években az SS túlélő katonái ezen a napon rendszeresen megkoszorúzták a háborúban meghalt SS katonák sírját. Az adott helyszínen korábban is sor került – nem erőszakos – konfliktusra, amely miatt rendőrségi intézkedés is szükségessé vált: mind a két csoport, mind a Mindenszentek Napján a temetőbe érkező látogatók között alakult ki szóváltás. Az osztrák alkotmánybíróság az SS tisztek megemlékezésének védelmét nem tartotta legitim indoknak a gyülekezés megtiltásához, azonban a helyszínt, a napot és a temetőbe érkezők kegyeleti jogát együttesen olyan tényezőknek tekintette, amelyek alapján a gyülekezés előzetes tiltása a közrend és a temetőbe látogatók kegyeleti jogának védelme céljából jogszerű. Az EJEB azonban nem értett egyet ezzel az értékeléssel, mivel a bejelentésben kisszámú demonstráló részvételét jelezték; külön hangsúlyozták, beszéd vagy skandalás nem hangozhat el, csak táblákon közvetítenek üzenetet; és erőszakos összecsapást sem fognak provokálni, ahogy arra a korábbi években sem került sor. Az EJEB szerint így a helyes döntés a gyülekezés tudomásul vétele lett volna egyidejű rendőri jelenlét készenlétbe helyezésével.

\*\*\*

## A gyülekezések felosztatásával kapcsolatos jogalkalmazási kérdések

Dr. Kádár András Kristóf

### I. A békétlenség mint felosztatási ok

#### 1. A békétlenséggel kapcsolatos ítélezési gyakorlat áttekintése

Abban többé-kevésbé konzisztensnek mutatkozik az ítélezési gyakorlat, hogy a rendezvény békétlenségét elfogadja önálló (bár a Gytv.-ben *expressis verbis* nem szabályozott) osztatási oknak, abban a tekintetben azonban nem körvonalazódik egységes álláspont, hogy mi minősül békétlenségnek.

- A Kfv.III.37.966/2009/23.számú ítélet szerint **a békétlenség a 2. § (3) bekezdésben tilalmazott magatartások valamelyikének a bekövetkezése**: „A Gytv. 14. § /1/ bekezdése írja elő azokat az eseteket, amikor a rendőrség köteles felosztatni a gyülekezést. Ez a törvényi szakasz nem nevesíti külön azt az esetet, amikor a rendezvény elveszti békés jellegét. Ugyanakkor a rendezvény, ha békés jellegét elveszti, már nem nevezhető a Gytv. 2. § /1/ bekezdésében meghatározott gyülekezési jog gyakorlásának – mert az csak békés lehet – ekként a résztvevők nem hivatkozhatnak alappal a gyülekezési jog, mint alapvető jog korlátozására akkor, amikor emiatt a rendőrség a rendezvény felosztatása mellett dönt.

Nyilvánvaló ez abból is, hogy a Gytv. 14. § /1/ bekezdése kötelezővé teszi a rendőrségnek a gyülekezés felosztatását ha az bűncselekményt, vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósít meg, avagy azon fegyveresen vagy felfegyverkezve vesznek részt, márpedig egy összbenyomásában erőszakossá váló rendezvény esetében e három osztatási ok valamelyike szükségképpen fennáll.

*A Legfelsőbb Bíróság ezért a gyülekezés erőszakossá válását, békétlenségét a Gytv. 14. § /1/ bekezdésének e három osztatásra okot adó körülmény legalább egyikének fennállásaként értelmezte.”*

Más ítéletekből azonban ennél szélesebb, és az írott normától való divergenciát nagyobb mértékben megengedő értelmezés bontakozik ki. Példák erre:

- A Kfv.II.39.089/2011/15.számú ítélet **a közbiztonságot fenyegető, de kifejezetten erőszakos momentumot nem tartalmazó helyzetet is „békétlenségnek” ítélte**: „Az elsőfokú bíróság a rendezvény békés jellegét vizsgálva megállapította – a lefolytatott bizonyítási eljárás eredményeként és értékelve a kihallgatott tanúk vallomásaiban foglaltakat, valamint a Fővárosi Tűzoltó-parancsnokság csatolt jelentését –, hogy a demonstráció elvesztette békés jellegét, mert a tüntetők fáklyái miatt kialakult tűzhöz a helyszínre érkező tűzoltókat csak rendőri biztosítással lehetett a tűz oltásához hozzásegíteni, amikor a rendezvényen ottmaradtak nem tettek eleget a rendőri felszólításnak, a területet nem hagyták el, a rendőri intézkedésnek ellenszegültek

[annyiban, hogy nem hagyták el a területet] és a demonstráció által használt fáklyákból máglyákat raktak és azt égni hagyták. [...]

A kihallgatott tanúk vallomása, a Fővárosi Tűzoltó-parancsnokság tűzeseti adatlapja, a beszerzett képi dokumentációk és a felperesek előadása alapján beszerzett adatok egyenkénti és összességében való értékelése alapján okszerűen állapította meg [az elsőfokú bíróság], hogy a rendőri intézkedést megelőzően közrendvédelmi helyzet állt elő, azzal, hogy a téren lévő, fáklyákból összerakott máglyákhoz a tüntetők nem engedték a tűzoltók felvonulását, így a közel 50 főből álló rendezvény a békés jellegét elvesztette.”

- A Kfv.IV.37.690/2009/7.számú ítélet a kordon rángatását (de nem ledöntését), illetve **általában a rendőri felszólítással való szembeszegülést tekinti békétlenségnek**: „A bíróság a felperes keresetét elutasította. [...A]z eljárás során meghallgatott tanúk (rendőrségi egységek vezetői) vallomásából azt a tényállást állapította meg, mely szerint a gyülekezés békés jellegét elvesztette. A rendőri beavatkozásnak ez volt a fő és törvényes oka, nevezetesen, hogy a rendőrségi kordont a gyülekezésben részt vevők közül többen rángatták, megpróbálták azt helyéről elmozdítani.  
A bíróság hivatkozott a[z ...Rtv.] 19. § /1/ bekezdésére, mely kimondja, hogy jogszabályi előírások végrehajtását szolgáló rendőri intézkedésnek – ha törvény, vagy nemzetközi megállapodás másként nem rendelkezik – mindenki köteles magát alávetni, és a rendőr utasításának engedelmeskedni.  
Az Rtv. 19. § /2/ bekezdése szerint a rendőr jogszerű intézkedésének való ellenszegülés esetén az e törvényben meghatározott intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazhatók.  
E törvényi rendelkezés alapján a bíróság figyelembe vette azt, hogy a Kossuth tér kiürítését és lezárását rendőri intézkedés fogatosította; ezen intézkedéssel történő szembeszegülés az Rtv. 19. §-ával ellentétes magatartásnak minősül. [...]  
Az eljárási bíróság rámutatott arra, hogy alapvető jogállami elv, hogy ha más (a rendőrség) magatartását jogellenesnek ítéli valaki, az nem jogosítja őt fel arra, hogy maga is jogellenes viselkedést tanúsítson.  
A demonstráció résztvevői a rendőri intézkedésnek való ellenszegülés miatt a jogellenesség talajára kerültek, a rendezvény tehát ezen okból is elvesztette békés jellegét. [...]  
A békés jelleg elvesztésére a bíróság rendkívül részletes bizonyítást folytatott le, és az erre vonatkozó tényeket, bizonyítékokat egyenként és összességükben okszerűen mérlegelte.  
Figyelembe vette azt is, hogy a rendőri intézkedésnek való ellenszegülés jogellenes magatartás; és mint jogellenes magatartás, a tüntetés békétlenségét fejezi ki. *Nem lehet békésnek tekinteni olyan – a gyülekezési jog alapján tartott – tüntetést, mely a rendőri intézkedésnek tudatosan és szándékosan ellenszegül.*  
Ezen túlmenően bizonyítottnak látta a bíróság azt, hogy a tüntetők egy része a kordon megbontására, elmozdítására törekedett; ez a magatartása egyértelműen azt mutatta, hogy a tüntetés nem volt békés.”

A fogalmak tiszta elhatárolásának hiányát jelzi, hogy **a bíróságok gyakran akkor is a békétlenségre hivatkoznak, amikor egyébként volna olyan kifejezett jogszabályhely, amely alapján a rendezvény jogszerűen felosztható volt.**

- A fent már hivatkozott Kfv.III.37.966/2009/23.számú ítélet, amely a Kossuth tér 2006. október 23. hajnali kiürítését jogellenesnek minősítette, ugyanakkor jogszerűnek

találta az ugyanazon a napon 15.00 óra után összegyűlt és a Kossuth téri rendezvény folytatását követelő 500-1000 tüntető gyülekezésének feloszlátását arra tekintettel, hogy az Alkotmány utcában felállított kerítést egyes tüntetők bedöntötték, majd a mögöttük lévő tömeggel együtt gyalogosan elindultak a Kossuth tér felé, illetve az események során a zárási feladatot ellátó rendőröket többen megdobálták. Noha ez a magatartás – amely az összes körülményre tekintettel az egész gyülekezésnek volt betudható – minimálisan kimerítette a garázdaság tényállását, a bíróság nem a Gytv. 2. § (3) bekezdésének vonatkozó fordulatára („a gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást”), hanem általában a békétlenségre hivatkozva minősítette a rendezvény feloszlátását jogszerűnek: „A rendőrök megdobálása hiányában is az útzár bedöntése és a rendőrsorfallal megfutamatítása a tömeg aktív támogatása mellett olyan cselekmény volt, amely önmagában megalapozta annak megállapítását, hogy a rendezvény elvesztette békés jellegét.”

- Hasonlóan a Kfv.II.39.121/2011/7.számú ítélet sem a bűncselekmény megvalósítására, hanem általában a békétlenségre hivatkozott, amikor a Szabadság téren a szovjet emlékművet védő rendőröket megdobáló demonstrálók gyülekezésének feloszlátásáról állást foglalt: „E körben rögzítette, hogy a demonstráció békés jellegének elvesztéséhez nem szükséges a Molotov koktél használata, a békétlenség bármely eszköz, tárgy dobálásával, a rendőrök testi épségének veszélyeztetésével megvalósul, ezek megtörténtét pedig a csatolt videofelvételek, illetőleg a tanúk vallomása igazolta. [...]

A bíróság kiemelte ítéletének indokolásában, hogy a békés demonstrációban néhány cipő dobálása »nem fér bele« ahogy erre a felperes hivatkozott, különösen akkor nem, ha ez egy rendőrsorfallal keresztül történik és a rendőröket sem kíméli. Egyet értett azzal és e körben a Legfelsőbb Bíróság BH.2007.104. számú eseti döntését idézte, hogy a rendőröket sértő kijelentések használata nem eredményezheti a rendezvény békétlenségének megállapítását. A bíróság álláspontja szerint a rendőrökkel szemben használt hangnemen túl azonban olyan események is történtek – pirotechnikai eszközök használata, kövek és cipők dobálása –, amely már azt eredményezték, hogy a demonstráció a békés jellegét elvesztette.

Rögzítette azt is, hogy az Rtv. 19.§ (1) és (2) bekezdésében foglaltak szerint a demonstráción jelenlévőknek tiszteletben kellett volna tartani a kihelyezett kordonokkal biztosított terület határait. [...]

A rendezvény békés jellegének elvesztése körében helytállóan mutatott rá a bíróság arra, hogy a felperes és a tanúk által részben nem vitatott körülmények (cipődobálás, pirotechnikai eszközök használata, a kirendelt osztag testi épségének veszélyeztetése) alapul szolgáltak békétlenség megállapítására.”

## **2. A békétlenség viszonya a Gytv.-ben szabályozott oszlatási okokhoz**

### 2.1. A békétlenség definíciói

Az alapvető jogok biztosa szerint „A békesség követelménye a rendezvény teljes lefolyására vonatkozik, és annak mások, illetve anyagi javak elleni erőszaktól, és »zendülő« magatartásoktól mentességét jelenti. Bizonyosan nem tekinthető tehát békésnek az a rendezvény, amely számottevő – személyek, vagy anyagi javak elleni – erőszakhoz vezet, vagy éppen maga a rendezvény vesz erőszakos irányt. A német gyakorlat szerint a tényleges

erőszak kifejtésén kívül a békés jelleg elvesztéséhez elegendő, ha az erőszak, vagy rendbontás elkerülhetetlenül várható.”<sup>233</sup>

Az alapvető jogok biztosának megközelítését jól szemlélteti a Jobbik devecseri demonstrációjának kapcsán kiadott jelentés, amely a fenti definíciót is tartalmazza. A demonstráció során uszító jellegű beszédek hangzottak el, majd a demonstrálók végigvonultak a település romák lakta részén, ahol kb. 10 perc időtartamban köveket, palackokat dobáltak a romák lakta házak egy részére. A dobálásnak rendőri beavatkozás nélkül lett vége, a tüntetők továbbvonultak. Az alapvető jogok biztosa azt állapította meg, hogy „bár történtek erőszakos cselekmények [...] a felvonulás alatt, a rendezvény összbnyomása nem vált erőszakossá, vagyis az nem veszítette el békés jellegét”, ugyanakkor a mások jogainak és szabadságának sérelme mint rendezvény-felosztatási ok kapcsán arra jutott, hogy azt a rendőrség indokolatlanul hagyta figyelmen kívül. („A [...] rendőrség nem vizsgálta, hogy a rendezvény mások jogainak és szabadságának sérelmével jár. Ha ugyanis körülményt vizsgálták volna, okszerűen nem juthattak volna más következtetésre, hogy a menettel érintett utcákban lakó személyek »fogylyul ejtett közönségként« nem tudták elkerülni a rendezvényen elhangzó, őket hátrányosan érintő kijelentések végighallgatását.”) Szintén vizsgálta a biztos, hogy a gyülekezési jog gyakorlása megvalósított-e bűncselekményt, vagy arra való felhívást (e tekintetben azonban nem tartalmaz egyértelmű következtetést a vizsgálati jelentés). Az alapvető jogok biztosa tehát az *expressis verbis* szabályozott felosztatási okoktól elkülöníthetően vizsgálhatónak tartja a békétlenség kérdését.

A Cisse-ügyben<sup>234</sup> az EJEB nem csak a ténylegesen erőszakos, hanem azon rendezvényeket is „békétlen” gyülekezés fogalmi körébe vonta, amelyek során a szervezők és a résztvevők terhére megállapítható az erőszak alkalmazásának szándéka (*the only type of events that did not qualify as “peaceful assemblies” were those in which the organisers and participants intended to use violence*).

Az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodájának a Békés Gyülekezés Szabadságára vonatkozó Irányelvei (továbbiakban: EBESZ Irányelvek) szerint „egy rendezvény békésnek minősül, ha a szervezők békés szándékról tesznek tanúbizonyságot, és a békesség melletti vélelemnek kell érvényesülnie mindaddig, amíg meggyőző és igazolható bizonyítékok nem merülnek fel arra nézve, hogy a szervezők, vagy a résztvevők közvetlenül bekövetkező erőszakot kívánnak alkalmazni, az ilyen erőszakot propagálják, vagy arra uszítanak” (*an assembly should [...] be deemed peaceful if its organizers have professed peaceful intentions, and this should be presumed unless there is compelling and demonstrable evidence that those organizing or participating in that particular event themselves intend to use, advocate or incite imminent violence*).<sup>235</sup>

Bár az EBESZ Irányelvek hangsúlyozzák: az „erőszakos” magatartások körét szűken kell értelmezni, az Irányelvek szerint kivételesen ebbe a körbe vonható a „fogylyul ejtett közönség” megfélemlítése, illetve zaklatása is (*The spectrum of conduct that constitutes “violence” should be narrowly construed but may exceptionally extend beyond purely physical violence*

233 Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-6234/2012 ügyben

234 Cisse v. France, Judgment of 9 April 2002, no. 51346/99, 37. §.

235 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR): Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2. kiadás, 25. §

*to include [...] the intentional intimidation or harassment of a “captive audience”).*<sup>236</sup>

**Ez alapján arra a következtetésre lehet jutni, hogy a gyülekezés „békés” minősége az erőszakmentességet és a foglyul ejtett közönség megfélemlítésének és zaklatásának hiányát jelenti.**

## 2.2. A békétlenség és az egyes felosztatási okok viszonya

Mindenekelőtt azt kell tisztázni ennek a kérdésnek az elemzéséhez, hogy milyen esetben következik be egy felosztatási ok egy adott rendezvény tekintetében. Álláspontom szerint akkor, ha az adott felosztatási ok – megjelenési módjánál vagy egyéb körülménynél fogva – **jellegadó sajátossága lesz a rendezvénynek, vagy egyéb okból betudható a rendezvény teljességének.**

Úgy gondolom, ez a megközelítés összhangban van a Kfv.III.37.966/2009/23.számú ítélettel, amely szerint „egy adott helyen és időben összegyűlt tömegben szórványosan előforduló erőszak, amikor még lehetőség van az erőszakos résztvevők elkülönítésére, kiemelésére a tömegből, nem ad okot az oszlatásra, hasonlóan ahhoz, amikor ugyanazon okból egymással térben nem összefüggő /pl. utcákkal elválasztott, egyszerre több szomszédos utcában zajló/ demonstrációk sem oszlatathatók fel azért, mert az egyik utcában erőszakos cselekményre került sor és az adott utcában összegyűlt tömeg tekintetében az oszlatás indoka fennállt. Ha a tömeg elválaszthatatlanul elvegyül a tömeg méretéhez is viszonyítva releváns mértékű erőszak kifejtésére képes egyénnel, ami az erőszakos személyek kiemelését lehetetlenné teszi, akkor az oszlatás elrendelésére okszerűen kerül sor. Ez az eset akkor fordulhat elő, amikor a résztvevők többsége szolidaritást vállal az erőszakos cselekményekért felelős személyekkel, ezért a gyülekezés békés jellege megszűnik.”

Valamely felosztatási ok az alábbi esetekben lesz jellegadó jellemző, vagy tudható be a rendezvény egészének:

7. **A résztvevők számottevő része megvalósítja a felosztatási okot** (részt vesz az erőszakos cselekményekben, felfegyverkezve jelenik meg, vagy a helyszínen – pl. kövekkel – felfegyverkezik, stb.).
8. **A résztvevők számottevő része szolidaritását fejezi ki** a felosztatási okot megvalósítókkal, kifejezésre juttatja, hogy magatartásukkal egyetért – ennek álláspontom szerint speciális esete, amikor a felosztatási okot megvalósító személyek elkülönítésére, kiemelésére, lefegyverzésére azért nem kerülhet sor, mert az a résztvevők erőszakos reakciójával, támadásával fenyeget.
9. A résztvevők kisebb része vesz részt a felosztatási oknak minősülő magatartás megvalósításában, azonban valamilyen okból **a külső szemlélő számára e magatartás mégis a rendezvény jellegét meghatározó körülményként tűnik fel**, azaz a gyülekezés által kinyilvánítandó véleménynél hangsúlyosabbá válik a békétlen jelleg, vagy fokozottabbá válik a releváns mértékű erőszak bekövetkezésének, eszkalálódásának veszélye (pl. egy százezer fős demonstráció esetén ezer békétlen tüntető nem jelent számottevő tömeget a teljes létszámhoz képest, abszolút értékben nézve azonban ezer ember képes releváns mértékű erőszak kifejtésére, és az ilyen nagyságú tömeg alapvető sajátosságai miatt akkor is nehéz lehet ezt az erőszakot rövid időn belül hatékonyan kezelni, ha a

---

236 EBESZ Irányelvek 27. §

demonstrálók nagy többsége egyébként nem azonosul a békétlen csoporttal). Az eset összes körülményétől függően ezért előállhat olyan helyzet, amelyben a rendezvénynek véget kell vetni, mert a tömeg egészéhez képest kis csoport az általa kifejtett erőszak mértékénél fogva eltéríti a gyülekezést, és annak jellegadó sajátossága lesz a békétlenség. Ilyen szempontból kiemelkedő jelentősége lehet a szónok magatartásának, illetve a szónoklatok tartalmának (különösen akkor, ha „foglyul ejtett közönség” kénytelen végighallgatni a rá nézve sértő/fenyegető tartalmú beszédeket).

10. **A szervező részt vesz a felosztatási okot jelentő magatartás megvalósításában, vagy nem lép fel a felosztatási okot jelentő magatartást tanúsítókkal szemben.** Ez a megközelítés újfent összhangban van a Kfv.III.37.966/2009/23.számú ítélettel, amely szerint „a résztvevők egy kisebb csoportjának »fegyverkezése«, amennyiben az nem a rendezvény jellegét döntően befolyásoló szervező /szervezők/ tudatos, célzatos tevékenysége, vagy a szervező illetve a résztvevők jelentős részének támogatását élvező tevékenység, nem tekinthető a gyülekezés egészét érintő osztatási oknak).

Fentiek rögzítése után áttekinthető, milyen viszonyban áll a békétlenség az egyes rendezvény-felosztatási okokkal.

a) **A tiltó határozat ellenére megtartott rendezvények** vonatkozásában nem merül fel élesen a békétlenséghez való viszony kérdése, hiszen az ilyen rendezvények a – túlnyomóan erőszakos vagy dominánsan békés – jellegüktől függetlenül kötelezően felosztatandók.

b) **A fegyveresen vagy felfegyverkezve való megjelenés** esetében nyilvánvalóan éppen az a megfontolás húzódik a kötelező felosztatás előírása mögött, hogy az ilyen módon való megjelenés az erőszak (de legalábbis az erőszakkal való fenyegetés) szándékát támasztja alá. Ilyen megjelenés esetében tehát a rendezvény tekinthető egyúttal békétlennek is (amennyiben a fegyveres vagy felfegyverkezve való megjelenés jellegadó jellemzője a rendezvénynek).

c) **A gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást:** Annak értelmezése, hogy a „gyülekezési jog gyakorlása” mikor valósít meg bűncselekményt, nem egyszerű feladat.<sup>237</sup> Álláspontom szerint akkor lehet erről beszélni, ha a résztvevők a gyülekezéshez szorosan kapcsolódóan a gyülekezés nyilvános percepcióját befolyásoló, büntetőjogszabályokba ütköző magatartás(oka)t valósítanak meg.

Ezek a magatartások általában egyúttal békétlennek is minősíthetők, így például a garázdaság (Btk. 339. §) különböző minősített esetei (csoportosan, felfegyverkezve vagy a köznyugalmat súlyosan megzavarva elkövetett garázdaság), a rendbontás (Btk. 340. §) vagy a rongálás (Btk. 371. §), továbbá a hivatalos személy elleni erőszak (310. §), vagy a közösség tagja elleni erőszak bántalmazási alakzata (Btk. 216. § (2) bekezdés)

Két olyan bűncselekmény van, amelynek esetében kérdés, hogy a rendezvényhez kapcsolódó, annak betudható megvalósítása egyúttal a békés jelleg elvesztését is jelenti-e. Ezek a közösség tagja elleni erőszak garázdasági alakzata és a közösség elleni uszítás.

237 Lásd erről a kérdéstről az alapvető jogok biztosának jelentését az AJB-6234/2012 ügyben

A közösség tagja elleni erőszak garázdasági alakzata (Btk. 216. § (1) bekezdés) alapján „aki más valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoporthoz vagy a lakosság egyes csoportjaihoz tartozása vagy vélt tartozása, így különösen fogyatékosága, nemi identitása, szexuális irányultsága miatt olyan, kihívóan közösségellenes magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy az adott csoport tagjában riadalmat keltsen, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő”. Ha a szöveget összevetjük a (2) bekezdéssel – amely a közösségi hovatarozás miatti bántalmazást, erőszakot, fenyegetést rendeli büntetni –, egyértelmű, hogy az ún. „garázdasági alakzat” éppen az erőszakosnak nem minősülő magatartásokat pönalizálja, így felmerül a kérdés, hogy egy olyan rendezvény, amelynek jellegadó jellemzője egy kisebbségi csoporttal szembeni kihívóan közösségellenes, de erőszakos elemet nem tartalmazó magatartás (pl. egy fenyegető felvonulás a település cigánysorán), egyúttal békétlennek is minősül-e.

Ugyanez a kérdés vethető fel egy olyan rendezvényen, ahol a szónokok beszédei, vagy a demonstrálók által skandált szölamok a közösség elleni uszítás tilalmába ütköznek

Az EBESZ Irányelvek fent idézett megközelítése alapján (amely szerint az erőszakra uszító, illetve a foglyul ejtett közönséget megfélemlítő demonstrációk is tekinthetők erőszakosnak) mondhatjuk, hogy az olyan rendezvények, amelyeken jellegadó sajátosságként valósul meg e két bűncselekmény valamelyike, egyúttal békétlenek is. Ugyanakkor egy ilyen megközelítés elfogadása esetén tudatában kell lenni annak, hogy még ha a szó hétköznapi értelmében véve nem is minősülnek az ilyen rendezvények erőszakosnak (vagy az ombudsman által használt terminológiát alkalmazva: „zendülő” jellegűnek), attól függetlenül felosztatásuknak helye van a bűncselekmény megvalósítására tekintettel.

Végül vannak olyan bűncselekmények is, amelyek megjelenhetnek egy rendezvény jellegadó sajátosságaként (elsősorban akkor, ha a szónok(ok) beszéde(i) kimerítik a törvényi tényállásokat), azonban nem járnak – szükségszerűen – együtt annak békétlenségével. Ilyen cselekmény lehet a hatósági rendelkezés elleni uszítás (Btk. 336. §), a rémhírterjesztés (337. §), vagy a közveszéllyel fenyegetés (338. §).

**Ebben a körben is elképzeltető tehát olyan eset, amikor a Gytv.-ben szabályozott osztatási ok megvalósulása nem jelent egyúttal békétlenséget is.**

Itt érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy a gyülekezési jog korlátozhatóságát kimondó rendelkezéseknek (pl. EJEE 11. cikk 2. bekezdés) eleve csak akkor van értelmük, ha nem tekintünk minden, tiltási vagy felosztatási ok alá tartozó rendezvényt egyúttal békétlennek is, hiszen az Alaptörvény és a vonatkozó nemzetközi egyezmények is a békés gyülekezéshez való jogot deklarálják, a békétlen gyülekezések eleve nem élveznek alkotmányos és egyezményes védelmet. Ezért csak akkor van érdemi funkciójuk a békés gyülekezés jogának korlátozását lehetővé tevő kivételeknek, ha elfogadjuk, hogy – ha szűk körben is, de – szükség lehet a nem erőszakos gyülekezések korlátozására is.

d) Ugyanez igaz a **mások jogainak és szabadságának sérelmére** is. Nyilvánvaló, hogy a békétlen (erőszakos, illetve az erőszak kellően konkrét fenyegetését magában hordó) rendezvények jó eséllyel egyúttal sértik is mások jogait és szabadságát, ám elképzeltető olyan helyzetek, amikor ezt a sérelmet békés demonstráció okozza. Példa lehet erre egy olyan demonstráció, amely egy egyébként irodával/hivatali helyiséggel rendelkező politikus – az érintett családja otthonául is szolgáló – lakása előtt hosszú időn (pl. több napon) át tart, a lakás

megközelítését nagyban megnehezítve, esetleg az éjszakai órákban is. Egy ilyen demonstráció a politikus és családtagjai magánélet tiszteletben tartásához fűződő jogát akkor is sértheti aránytalan módon, ha a gyülekezés mindvégig békés marad.

Mivel előzetes tiltást, illetve pl. tér- és időbeli korlátozást a magyar szabályozás nem enged, egy ilyen demonstráció bejelentését követően – amennyiben az egyeztetés során nem sikerül a bejelentővel megegyezni – a rendőrségnek a gyülekezés tudomásulvétele mellett arra van lehetősége, hogy az alapjogok egymáshoz mérését követően meghatározza azt a tartamot, amelyen túl a demonstráció már aránytalan jogsérelmet okoz, és a BM rendelet 6. §-a alapján figyelmeztesse a szervezőket, hogy ennek elteltével a rendezvényt fel fogja oszlatni.

Ugyanakkor lényeges, hogy a mások jogainak és szabadságának sérelme nem értelmezhető túlságosan tágan. A vonatkozó esetjogban kikristályosodott elv, hogy a véleménynyilvánítási szabadság „nem csak a kedvezően fogadott, ártalmatlannak vagy közömbösnek ítélt információkra és eszmékre vonatkozik, hanem azokra is, amelyek sértőek, meghökkentőek vagy aggodalmat keltenek az államban vagy a lakosság bármely részében. Ezt követeli meg a pluralizmus, a tolerancia és a felvilágosultság, amely nélkül a »demokratikus társadalom« elképzelhetetlen”.<sup>238</sup>

Ilyen értelemben főszabály szerint a gyalázkodó, sértő, morálisan adott esetben elfogadhatatlan véleményeket kifejezésre juttató – de erőszakmentes – gyülekezések feloszlatására sem kerülhet sor a Gytv. 2. § (3) bekezdésének második fordulata alapján. Az emberi méltósághoz való jog akkor lehet a véleménynyilvánítás korlátja, ha a közlés a célpontjának emberi mivoltát tagadja (dehumanizálás). Ezt juttatja kifejezésre a 7/2014. (III. 7.) AB határozat, amely egyrészt kifejti, hogy az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdésének beiktatása nem teremt új alkotmányos helyzetet és nem teszi tágabbá a korlátozás lehetőségeit, másrészt egyértelművé teszi, hogy a korlátozás (a határozat által vizsgált esetben polgári jogi felelősségre vonás) abban a szűk körben lehet indokolt, amikor a megfogalmazott vélemény az érintett személy emberi státuszának teljes, nyilvánvaló és súlyosan becsmérlő tagadásaként már nem az új Ptk. 2:43. §-ában foglalt nevesített személyiségi jogokba, hanem a 2:42. §-ban foglalt emberi méltóság korlátozhatatlan aspektusába ütközik: „A szólásszabadság értelmezésére vonatkozó érvek felhasználhatóságát a jelen ügyben az sem rontja le, hogy az Alaptörvény IX. cikkének szövege további különbségeket mutat a szabad véleménynyilvánításra vonatkozó korábbi alkotmányszöveghez képest, és e különbségek közül a IX. cikk (4) bekezdése kifejezetten a személyiségvédelem körébe tartozik. Az Alaptörvény negyedik módosításával bekerült rendelkezés szerint a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére. Az Alkotmánybíróság szólásszabadság-értelmezésének ugyanakkor kezdettől fogva sarokköve volt az, hogy mások emberi méltósága a véleményszabadság korlátja lehet [...]. Az alapjogok korlátozásának általános szabályaiból következően a lényeges alkotmányossági kérdés az volt, és továbbra is az, hogy az emberi méltóság védelmét szolgáló szabályozás mely esetben minősül a szólásszabadság szükséges és arányos korlátozásának [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése]. Az emberi méltóság védelméhez való jog ugyanis csak az emberi státusz jogi meghatározójaként korlátozhatatlan, míg mint általános személyiségi jog és a belőle fakadó részjogok korlátozhatók.”

<sup>238</sup> Handyside v. UK, 5493/72 sz. kérelem, 49. §. Hivatkozva többek között az 57/2001. (XII. 5.) AB határozat

További, a korlátozást mások jogainak és szabadságának védelme érdekében megalapozó – részben a dehumanizálás tilalmához kapcsolódó – esetkört jelentenek a gyűlöletbeszédet tartalmazó, faji megkülönböztetést propagáló demonstrációk, amelyek jogsértő hatása különösen erősen érvényesül akkor, amikor a gyűlöletkeltő beszédek a támadott csoport tagjainak lakóhelyén hangzanak el.

Elképzelhető, hogy egy ilyen demonstráció, vagy az azon elhangzó beszédek olyan jellegűek, hogy kimerítik a közösség tagja elleni erőszak garázdasági alakzatának vagy a közösség elleni uszításnak a törvényi tényállását, illetve felvetik ennek ún. „egyszerű” – tehát a büntetőeljárás megindításához szükséges megalapozott gyanúnál alacsonyabb szintű, de a rendőri intézkedéshez elégséges fokú – gyanúját (kiüresítene a bűncselekmény megvalósításán alapuló felozlatási okot, ha ennél magasabb fokú gyanút követelnénk meg a rendőrségi fellépéshez). Ilyen esetben a rendezvény felozlatásának alapja a Gytv. 2. § (3) bekezdésének első fordulata lesz.

Amennyiben az egyszerű gyanú sem merül fel, de megállapítható, hogy az adott településrészen lakók „foglyul ejtett közönségként” kénytelenek végighallgatni kirekesztő, megfélemlítésre alkalmas beszédeket, illetve eltérni a velük ellenséges demonstrálók megfélemlítő jellegű jelenlétét, úgy – még ha az ilyen demonstráció az erőszak közvetlen fenyegetésének hiányában nem is tekinthető békétlennek – a mások jogainak és szabadságának sérelme a rendezvény felozlatásának okául szolgálhat. Így teremthető meg az összhang a gyülekezési jogi és az egyesülési jogi bírói gyakorlat között, figyelemmel a Magyar Gárda felozlatásával kapcsolatban hozott, EBH2009. 2053 számon közzétett eseti döntésre is, amelyben a Legfelsőbb Bíróság leszögezte, hogy az eleve meglévő etnikai feszültségeket fokozó rendezvények sértik az „adott személyi kör [azaz az érintett roma közösségek] közösségi szinten is értékelendő biztonságához, szabadsághoz való jogát”.

### 2.3. A békétlenség koncepciójának lehetséges funkciója és alkalmazása

A fenti elemzésből az tűnik ki, hogy (i) egy demonstráció békétlensége a legtöbb esetben kezelhető a Gytv.-ben tételesen szereplő rendezvény-felozlatási okok keretei között (egy erőszakos, illetve erőszakba torkolló rendezvényen pl. az esetek nagy részében legalább a csoportos garázdaság tényállása meg fog valósulni), és (ii) bizonyos esetekben egy békés demonstráció esetében is felmerül a felozlatás szükségessége a Gytv. vonatkozó szakaszai alapján.

A kérdés tehát tulajdonképpen az, hogy van-e olyan eset, amely a tételes Gytv.-rendelkezések alapján nem kezelhető, azonban felveti a rendezvény felozlatásának – és a békétlenség koncepciója kiegészítő jelleggel való felhívásának – szükségességét.

Álláspontom szerint valójában nagyon korlátozott körben képzelhető el ilyen helyzet – pl. akkor, ha a tömeg olyan magatartást tanúsít, amely kellő konkrétsággal hordja magában az erőszakossá válás fenyegetését, de még nem éri el azt a szintet, amikor felvetődhet a demonstrációhoz szorosan kapcsolódó bűncselekmények elkövetésének gyanúja. A fent már hivatkozott Kfv.IV.37.690/2009/7. számú ítélettel érintett szituáció, amikor a tömeg a kordont rángatta és a magatartás abbahagyására irányuló rendőri felszólításoknak nem tett eleget (ami

együttal megvalósítja a jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértését is<sup>239)</sup> ilyen lehet. (Ugyanakkor nem tartom helytállónak e döntés azon kitételét, amely szerint „nem lehet békésnek tekinteni olyan – a gyülekezési jog alapján tartott – tüntetést, mely a rendőri intézkedésnek tudatosan és szándékosan ellenszegül”, hiszen például a passzív ellenszegülés – pl. egy ülősztrájk, amelynek résztvevői rendőri felszólítás ellenére sem mozdulnak el – az erőszakos elem hiánya miatt nem békétlen. Ezt tartalmazzák az EBESZ irányelvek is, amelyek indokolása kifejezetten rögzíti: „a kizárólag passzív ellenállást megvalósító gyülekezéseket békésnek kell tekinteni”.<sup>240)</sup>

**Fentiekre tekintettel úgy gondolom, hogy a helyes jogalkalmazási eljárás az, ha a bíróságok az oszlatás jogszerűségét elsődlegesen a Gytv. 14. §-a (és az ott felhívott 2. § (3) bekezdés) alapján értékelik, és csupán kiegészítő jelleggel alkalmazzák a békétlenséget, mint oszlatási okot. Ez a megoldás van figyelemmel a jogbiztonság követelményére, amely az *expressis verbis* rögzített normák alkalmazásának elsődlegessége mellett szól, különösen akkor, ha alapvető jog korlátozásáról kell dönteni, ráadásul a Gytv.-ben kifejezetten szerepeltetett felosztatási okok vizsgálata főszabály szerint lényegesen konkrétabb következtetések levonására szorítja a bíróságokat (pl. milyen bűncselekmény megvalósulásának gyanúja vetődött fel, kinek és milyen jogát/szabadságát sértette a gyülekezés), mint a békétlenség mértékének megítélése.**

## II. Személy- és létesítménybiztosítási intézkedés

A Kfv. III.38.022/2014/4. számú ítélet alapjául szolgáló ügyben egy bejelentett és tudomásul vett, hosszabb tartamú demonstráció résztvevőit a rendőrség – azon az alapon, hogy a Terrorelhárítási Központ időközben személy- és létesítménybiztosítási intézkedést rendelt el az érintett területre – felszólította a lezárt terület elhagyására. A felszólításnak a demonstrálók eleget tettek, így a gyülekezés nem folytatódhatott tovább.

A szervező a Gytv. 14. § (3) bekezdés alapján indított jogorvoslati eljárást, azonban a bíróság a keresetet elutasította. Az elutasítás alapját a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az alábbiak szerint rögzítette: „jelen perben a TEK személy- és létesítménybiztosítási intézkedésében foglaltak megalapozottsága nem volt vizsgálható. A felperesnek az intézkedés vonatkozásában önálló jogorvoslati joga volt, mellyel azonban – saját döntése alapján – nem élt, az intézkedés megalapozottságát, jogszerűségét az annak vizsgálatára a törvény szerint jogosult fórumok előtt és eljárásrendben nem tette kifogás tárgyává. Ezen a felperes által elmulasztott panaszeljárást, mint megfelelő, hatékony jogorvoslati forma igénybevételének hiányát a bíróság – törvényi felhatalmazás hiányában (hatáskörelvonás tilalma) – nem pótolhatta, így a TEK intézkedésében foglaltaknak a kifejezetten erre szolgáló eljárásban meg nem döntött jogszerűségét tényként kellett elfogadnia. Mivel az oszlatás jogalapját a fentiek szerint jogszerűnek elfogadott személy- és létesítménybiztosítási intézkedés képezte, így annak jogi kötőerejére figyelemmel magát az oszlatást is jogszerű alapokon nyugvónak kellett tekinteni.

*Rögzítette a bíróság, hogy a felperes által hivatkozott AB határozat és bírósági végzések a rendezvények bejelentésével kapcsolatos eljárásokkal összefüggésben születtek, így jelen*

<sup>239</sup> 2012. évi II. törvény., 216. §

<sup>240</sup> EBESZ Irányelvek, 26. §

*ügyben nem irányadóak még akkor sem, ha a nevezett ügyekben a megtiltás, itt pedig az oszlatás indoka ugyanúgy egy másik hatóság személy- és létesítménybiztosítási intézkedése, hiszen a megtiltás és az oszlatás jogalapjára vonatkozó törvényi szabályozás eltérő.”*

A Kúria a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság döntését mindenben megalapozottnak találta, kifejtve, hogy „a 3/2013. (II.14.) AB határozat alapjául szolgáló tényállás eltér jelen perbelitől, az elsőfokú bíróság és a Kúria jogi álláspontja nem ellentétes ezen alkotmánybíróági határozatban írtakkal”.

Álláspontom szerint azonban a megtiltás és az oszlatás jogalapjára vonatkozó törvényi szabályozás eltérése nem elégséges indoka annak, hogy a bíróságok nem végezték el annak vizsgálatát, hogy a rendőrségi intézkedés jogalapja valós és jogszerű volt-e, amint azt az AB határozat a tiltás vonatkozásában megköveteli. Egyrészt maga az AB határozat is hivatkozik a személy- és létesítménybiztosítási intézkedésre, mint olyan aktusra, amely gyakran szolgál a gyülekezési jog korlátozásának alapjául. („A rendőrségi gyakorlat a helyszínt illetően jellemzően két okból utasít el – hatáskör hiányára hivatkozással – végzésben rendezvény megtartására vonatkozó bejelentést. Az első ilyen ok a terület »biztonsági műveleti területté« nyilvánítása.”) Másrészt az AB határozat *ratio decidendije*, hogy azért elkerülhetetlen annak vizsgálata, hogy a rendőrségi döntés jogalapja valós és jogszerű volt-e, mert a hatáskör hiányára történő hivatkozás ténylegesen – tartalmát tekintve – érdemi elutasítást eredményezett, azaz meggátolta, illetve korlátozta a gyülekezési jog gyakorlását.

Ugyanez elmondható a hosszabb ideig tartó gyülekezés területe vonatkozásában időközben meghozott személy- és létesítménybiztosítási intézkedésről, illetve a gyülekezők ezen alapuló, a terület elhagyására irányuló felszólításáról is. Ebből a szempontból tehát nincs számottevő különbség aszerint, hogy a Gytv. 9. §-a, vagy a 14. § (3) bekezdése alapján folyó bírósági eljárásról van szó.

Ezen túlmenően ismert olyan bírósági döntés (Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 20.Kpk.45.258/2013/4. sz. végzése<sup>241</sup>), amely hatáskör hiányára hivatkozó elutasító végzést azon az alapon talált jogszerűtlennek, hogy érdemben megvizsgálta az alapjául fekvő személy- és létesítménybiztosítási intézkedést, noha azzal szemben a szervező nem élt panasszal. A kérdéses ügyben a bíróság azt találta, hogy az intézkedés keretei között a gyülekezés biztosítható lett volna. A konkrét ügyben a Budai Várban lezárt területre a rendőrség biztosította az ott lakók, valamint a közforgalmú intézmények és vendéglátóipari egységek látogatóinak belépését, áthaladását áteresztőpontok létesítésével, a bíróság pedig úgy találta, hogy mivel a terület egyébként sincs hermetikusan lezárva, 10 demonstráló belépése félórás időtartamra megoldható kellett volna, hogy legyen.

Ez az ügy arra is rávilágít, hogy még ha a személy- és létesítménybiztosítási intézkedés indokolt is (és ezért az Rtv.-beli panasszal hatékonyan nem támadható), az erre alapított jogkorlátozás („kvázi-tiltás” vagy „kvázi-oszlatás”) még nem biztos, hogy megteremti a megfelelő egyensúlyt a védett személyek biztonságához való joga és a demonstrálók gyülekezési joga között, hiszen sok esetben található olyan megoldás, amely mindkét igényt kielégíti. Ez azonban csak akkor tárható fel, ha az eljáró bíróság érdemben vizsgálja a területlezárás és az azon alapuló, a terület elhagyására való rendőri felszólítás indokoltságát.

241 Elérhető itt: <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/szent-gyorgy-ter-lezaras-hatalyon-kivul-helyezes-anonim.pdf>

**Fentiek alapján úgy gondolom, hogy 3/2013-as AB határozatnak az a követelménye, hogy a gyülekezési jog korlátozásával járó intézkedések vizsgálata a Gytv. szerinti eljárási rendben történjen, irányadó a személy- és létesítménybiztosításon alapuló „kvázi-tiltásra” és „kvázi-feloszlatásra” nézve is.**

**Továbbá, mivel egy megalapozott és ezért nem támadható személy- és létesítménybiztosítás intézkedésen is alapulhat aránytalan és ezért jogszerűtlen gyülekezési jogkorlátozás, nem feltétele a személy- és létesítménybiztosítás elleni specifikus jogorvoslat igénybevétele a Gytv. szerinti jogorvoslat igénybevételének.**

\*\*\*

## **Kiegészítés a véleményhez**

**Dr. Kádár András Kristóf**

A joggyakorlatelemző csoport többségi véleményétől bizonyos kérdésekben eltérő álláspontunk nagyrészt kiolvasható abból a – rendezvények előzetes megtiltását, a kifejezetten nem szabályozott tiltási okok alkalmazásának gyakorlatát, a békétlenség és más oszlatási okok viszonyát, valamint a személy- és létesítménybiztosítási intézkedésekkel kapcsolatos kérdéseket elemző – két anyagból, amely a vélemény mellékleteként megjelenik. Ugyanakkor a vélemény tartalmaz olyan – általunk nem osztott – megállapításokat, amelyek nem ezekhez a kérdésekhez kapcsolódnak, illetve olyan, a fent felsorolt témaköröket érintő érveket, amelyek e két anyag megírásakor nem voltak számunkra ismertek, így azokra nem reflektálhattunk. Az alábbiakban ezen megállapításokkal és érvekkel kapcsolatos álláspontunkat ismertetjük röviden.

1) A vélemény nyitva hagyja azt a kérdést, hogy a bíróságok közelében egy adott ügy tárgyalásának időpontjában, vagy ahhoz közel tartott békés demonstráció, minősülhet-e a bíróságok zavartalan működése súlyosan veszélyeztetésének, s ekként legitim megtiltási oknak.

Ebben a körben az Alkotmánybíróság megközelítésével értünk egyet. A – hangsúlyozzuk – békés demonstráció nem tekinthető „pressziónak”, a résztvevők nem „kikényszeríteni” próbálják a nekik tetsző ítéletet, hanem a véleményüket fejezik ki az adott ügygel kapcsolatban. Amennyiben a gyülekezés békés, nem fenyegető, úgy nincs a korlátozás szempontjából releváns különbség egy demonstráció és más véleménynyilvánítási formák (pl. egy ügygel kapcsolatos cikkek, kommentek, sajtónyilatkozatok) között. Ha úgy gondoljuk, hogy ez utóbbiak megengedhetők, akkor a békés demonstrációkkal kapcsolatban sem juthatunk más következtetésre. Márpedig álláspontunk szerint ez utóbbi véleménynyilvánítási formák korlátozása főszabályként csak a többi hatalmi ág vonatkozásában fogadható el (abban a tekintetben viszont maximálisan szükséges), közhatalmat nem gyakorló személyek esetében nem. A bírák egy adott társadalmi kontextusban hozzák ítéleteiket, a valamilyen okból érzékeny, nagy érdeklődést kiváltó ügyekben el kell fogadniuk, hogy döntéseik vitákat váltanak ki, és ennek adott esetben az érintettek, vagy egyéb érdeklődők hangot is adnak – ennek egyik jogállami eszköze pedig a békés demonstráció. Ezért nem tekinthető a bírósági működés súlyos megzavarásának a bíróság közelében tartott, békés gyülekezés.

2) Nem értünk egyet a vélemény azon – több ponton is megjelenő – álláspontjával, hogy az EJEB gyakorlatából levezethető lenne a Gytv. 2. § (3) bekezdésén alapuló előzetes tiltás jogszerűsége. Úgy gondoljuk, hogy a felhívott ítéleti helyek alaposabb vizsgálata után ez a következtetés nem vonható le.

A vélemény idézi a Markt Intern Verlag GmbH és Klaus Beermann kontra Németország ügyben hozott döntés azon kitételét (30. §), amely szerint általánosabb vagy homályosabb jogi szabályozás esetén elegendő, ha „világos és bőséges” bírósági joggyakorlat, illetve „terjedelmes” jogtudományi kommentár teszi egyértelművé a jogkövetők számára a releváns norma tartalmát.

A Gytv. 8. §-ában foglalt taxatív szabályozás azonban nem tekinthető sem általánosnak, sem homályosnak. Az kétségtelen, hogy nem nyújt megfelelő eszközt számos, a gyakorlatban felmerülő helyzet jogalkalmazói kezelésére, ez azonban nem a precizitás hiányából fakad, hanem – adott esetben vitatható, ám egyértelmű – jogalkotói döntésekből. Egy kiemelten fontos szabadságjog esetében ráadásul alapvető követelmény, hogy korlátozására csak azokban az esetekben kerüljön sor, amelyekben annak törvényi feltételei kétségtelenül fennállnak, így ezekben a helyzetekben a korlátozási okok jogalkalmazói értelmezéssel való

bővítése bizonyosan nem fogadható el.

Az EJEB hivatkozott döntése rögzíti, hogy a „törvényességnek” ez a megközelítése azokon a jogterületeken indokolt, amelyek jellegzetességei ezt szükségessé teszik, pl. a versenyjogban, ahol folyamatos a változás a piac és a kommunikáció fejlődése miatt, és még ezeken a speciális területeken is csak akkor fogadható el az általánosabban megfogalmazott és a gyakorlat által értelmezett normák alapján történő jogkorlátozás, ha azt következetes esetjog támasztja alá. Megállapítható, hogy a gyülekezési jogban nem beszélhetünk olyan folyamatos változásról, amely ezt a sajátos megközelítést indokoltá tenné, és – amint erre maga a vélemény is utal a vonatkozó javaslatokat összegző részben – a joggyakorlatelemző csoport munkája során éppen az derült ki, hogy nincs konzisztens, „világos és bőséges” esetjog a kérdésben, így álláspontunk szerint a Gytv. 2. § (3) bekezdésén alapuló tiltás a Markt Intern Verlag ügyben alkalmazott teszt alapján sem állná ki az EJEB felfogása szerinti „törvényesség” próbáját.

A Patyi-ítélet hivatkozott mondata (31. pont) így szól: „Nem volt vita a felek között abban, hogy a Patyi úr gyülekezési szabadságának korlátozása a Gytv. 6, 8 és 14. szakaszain alapult (lásd a 21. pontot), amelyek szövegezése kellően egyértelmű. A törvényesség követelménye tehát érvényesült.”

A tényállás leírásából egyértelmű, hogy a Patyi ügyben érintett valamennyi demonstráció esetében a közlekedés aránytalan sérelmére (a miniszterelnök háza előtti járda keskeny voltára, az erős halottaknap-i forgalomra és egyéb hasonló indokokra) hivatkozva tiltotta meg a rendőrség a rendezvényeket, a Gytv. 14. §-a tehát nem merült fel, mint a tiltás közvetlen jogszabályi alapja. Ez a szakasz a gyülekezési jog korlátozása szempontjából annyiban volt a Patyi-ügyben (is) releváns, hogy a tiltás ellenére megtartott rendezvények esetében a rendőrségnek kötelezettsége keletkezik a rendezvény felosztatására, tehát a – 8. § alapján meghozott – tiltó döntésnek a demonstráció megvalósulását kizáró (és ekként a gyülekezési szabadságot korlátozó jogkövetkezményét) részben ez a rendelkezés hordozza. Amint nyilvánvaló, hogy a Gytv. 6. §-nak a Patyi-ítélet 31. pontjában való szerepeltetése és kellő precizitásának elismerése nem teszi ezt a bejelentési kötelezettségre vonatkozó szakaszt potenciális előzetes tiltási okká, úgy a 14. §-ra sem állítható, hogy a felsorolásban való megjelenésével az EJEB azt mondta volna ki akár közvetetten is, hogy az előzetes tiltás jogalapja lehet.

3) Hangsúlyozni kell, hogy az előre láthatóan jogsértő rendezvények előzetes tiltásának kizártságára irányuló – egyébként nyilvánvalóan megkérdőjelezhető – jogalkotói szándék egyértelműen kitűnik az egymással összeolvasott Gytv.-ből és Bmr.-ből. A Bmr. ugyanis éppen arra az esetre fogalmaz meg kötelezettségeket a rendőrség számára, ha számítani lehet valamely, a Gytv. 2. § (3) bekezdésében foglalt felosztatási ok bekövetkezésére, de előzetes tiltásnak nincs helye. A 6. § (1) bekezdése értelmében ha a bejelentésből megállapítható, hogy a tervezett rendezvény bejelentése, megtartása a Gytv. rendelkezéseibe ütközik, de előzetesen nem tiltható meg, a rendőrség a szervezőt erre írásban figyelmezteti. A (2) bekezdés szerint ha a bejelentésből, vagy más módon egyértelműen megállapítható, hogy a tervezett rendezvény a Gytv. 2. § (3) bekezdésében foglaltakba fog ütközni, e figyelmeztetésnek tartalmaznia kell a jogkövetkezményekre – az esetleges felosztatásra – vonatkozó felhívást is.

A kellően egyértelmű szabályozásban megjelenő jogalkotói koncepció tehát nyilvánvalóan az volt, hogy demonstrációt előzetesen megtiltani kizárólag a 8. §-ban foglalt okból lehessen, minden más esetben csupán a már megkezdett és jogsértővé vált rendezvény felosztatása jelenti a korlátozás elfogadható formáját. Ez a megközelítés a jogalkalmazó számára rendkívüli nehézségeket vethet fel, azonban ennek a körülménynek a mérlegelése és a következmények levonása – amint az a véleményben is szerepel – jogalkotói kompetencia.

Tekintettel erre és a vélemény mellékleteként megjelenő elemzésünkben szereplő további

érvekre, hangsúlyozni kívánjuk, hogy nem értünk egyet a munkacsoport többségi álláspontjával, amely szerint a Gytv.-ben kifejezetten fel nem sorolt okok alapján is lehet tere a rendezvény előzetes megtiltásával. Ebben maradéktalanul osztjuk az Alkotmánybíróság megközelítését, nem csupán célszerűségi megfontolásból, hanem tartalmilag is helytállóan gondolva azt.

4) A diplomáciai képviselők előtti, illetve a külföldi politikusok, magasrangú tisztségviselők látogatásához kapcsolódó demonstrációk fontos manifesztációi a gyülekezési szabadságnak. Amint maga a vélemény is jelzi, a hazai joggyakorlat számára eddig nem jelentettek kihívást a képviselők környezetében tartott rendezvények, azokat a rendőrség megfelelően biztosította a hatályos szabályozás alapján (ide értve a más kontextusban egyáltalán nem problémamentesen alkalmazott személy- és létesítménybiztosítási intézkedések adta lehetőségeket is). Erre tekintettel úgy gondoljuk, hogy ennek a résznek az anyagban való szerepeltetése nem indokolt.

Noha a képviselőkre vonatkozó rész az előzetes tilalmazhatóságra vonatkozó kapott helyet, maga a szöveg is jelzi, hogy megtiltási okként a képviselők „integritása” nem jöhet szóba. A „képviselő méltóságának megsértése” pedig álláspontunk szerint nem merülhet fel, mivel egy diplomáciai képviselőnek nincs méltósága, a tárgyalt jogviszonyokkal kapcsolatos alapjogi jogképessége. Így a mások jogainak és szabadságának sérelme legfeljebb a képviselőn dolgozók alapvető jogaival (szabadság, biztonság, testi épség, stb.) összefüggésben merülhet fel – és akkor is csupán oszlatási okként.

Végül megjegyzendő, hogy a szöveg nem bontja ki, milyen konkrét esetben és milyen jellegű gyülekezési jogi probléma merült fel külföldi állam- és kormányfők magyarországi látogatása kapcsán, így az erre vonatkozó mondat szerepeltetése funkció nélkül marad a vélemény kontextusában.

Fentiek miatt és különös tekintettel arra, hogy a vélemény szerint sem okozott jelentős kihívásokat eddig a joggyakorlat számára ez a kérdéskör, nem értünk egyet azzal, hogy feltétlenül szüksége lenne törvényi szinten külön szabályozni a diplomáciai képviselők védelmének, valamint a külföldi állam- és kormányfők magyarországi látogatásának gyülekezési jogi aspektusait.

Ezzel szemben abszolút indokolt lenne – egyrészt a probléma gyakori felmerülése, másrészt az erre vonatkozó joggyakorlat egyenetlenségei miatt – azt rögzíteni javaslatként, hogy a jogalkotónak a jelenleginél egyértelműbb módon, a Gytv.-ben kellene szabályozni a bejelentéseknek és a gyülekezéseknek a személy- és létesítménybiztosítási intézkedésekhez való viszonyát.

5) A vélemény felveti, hogy „a rendezvény akkor is beléphet a kötelező felosztatás Gytv.-ben rögzített keretei közé, amennyiben például közszereplők és lakókörnyezetük magánélethez való jogában idéz elő súlyos jogsérelmet. Ilyen esetben a Gytv. 14. § (1) bekezdés első fordulata szerinti ok [...] fennállta megállapítható lehet akkor is, ha a rendezvény egyébként nem békétlen.” Ezzel a megállapítással egyetértünk, azonban nagyon fontos annak hangsúlyozása, hogy a közszereplők és lakókörnyezetük magánélethez való jogában előidézett jogsérelem csak akkor szolgálhat egy demonstráció felosztatásának alapjául, ha súlyos: tehát ha pl. időben hosszan elhúzódó, folyamatos demonstrációról van szó, amely valóban alkalmas a magánélet zavartalanságához fűződő jog csorbítására.

6) A bejelentés formai követelményeit tekintve a vélemény – a következetes rendőrségi gyakorlat ellenére – arra a következtetésre jut, hogy e-mailen keresztül nem nyújtható be rendezvény tartása iránti szándékról szóló bejelentés, mivel ebben az esetben nem azonosítható a szervező személye, márpedig a szervező személyének ismerete elengedhetetlen.

Álláspontunk szerint ez a rendőrségi gyakorlat a gyülekezési jog minél teljesebb körű

gyakorlásának előmozdítására irányuló hatósági kötelezettséggel összhangban van. A Bmr. távirati úton, illetve levélben, telefaxon, telexen érkezett bejelentésekre vonatkozó 2. § (5) bekezdésének kiterjesztő, illetve analóg értelmezésével tételezhető a bejelentés e-mailen való megküldésének jogi alapja. Míg a gyülekezési jog korlátozása során tartózkodni kell az ilyen jellegű kiterjesztő értelmezéstől, a joggyakorlás előmozdítását szolgáló intézkedések/gyakorlatok tekintetében semmi nem szól a kiterjesztő, illetve analógián alapuló jogértelmezés ellen. Megjegyzendő, hogy érdemben a faxon küldött bejelentés esetén sem ellenőrizhető nagyobb fokban a bejelentő kiléte, mint az elektronikus kommunikáció során.

7) A vélemény szerint „megfontolandó a rendőrséget arra kötelezni, hogy – hallgatóságosan vagy formálisan – meghozott határozatát közölje az érintettekkel”, mely határozat „közlése részben tájékoztatást jelentene a rendezvény helyét, idejét és egyéb körülményeit illetően, részben ügyféli minőségében jogosulttá válhatna az érintett arra, hogy jogait, törvényes érdekeit bíróság előtt érvényesíthesse”.

Amellett, hogy a tudomásul vétel (azaz hallgatóságosan meghozott határozat) közlése milyen dogmatikai és gyakorlati problémákat vet fel, felmerül, hogy a gyülekezési jog sajátosságai által megkövetelt szigorú eljárási határidők mellett milyen bíróság előtti jogérvényesítésről lehet szó. Amennyiben az ilyen értelemben vett „ügyfelek” jogérvényesítése akadályát jelentheti a gyülekezésnek (pl. bármilyen módon felfüggesztő hatálya lehet a rendezvény megtartásának lehetőségére), úgy olyan jogkorlátozásról van szó, amely nyilvánvalóan nem állja ki az alkotmányosság próbáját, amennyiben viszont nem, úgy jelentős és felesleges munkaterhet eredményezhet a bíróságok oldalán. (Felmerül továbbá a kérdés, hogy amikor a bűncselekmények sértettjeinek sincs jogorvoslati joguk a büntetőeljárásban az általuk elszenvedett bűncselekmények kapcsán hozott döntések ellen, akkor milyen jellegű jogérvényesítést indokolt biztosítani egy gyülekezés érintettjeinek – a szervező már most is meglévő kártérítési felelősségén túl.)

\*\*\*

**2. számú melléklet**

A joggyakorlat-elemzés során vizsgált bírói határozatok

| <b><u>Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság határozatai</u></b> |                          |
|---|--------------------------|
| <b><u>2010. év</u></b>  | - 20. Kpk.45.353/2013/2. |
| - 3.Kpk. 45.026/2010/2.   | - 27.Kpk.45.251/2013/3.  |
| - 20. Kpk.45.146/2012/4.  | - 27.Kpk.45.265/2013/2.  |
| - 20.Kpk.45.376/2010/2.   | - 27.Kpk.45.398/2013/2.  |
| - 20.Kpk.45.509/2010/5.   | - 27.Kpk.45.920/2013/2.  |
| - 20.Kpk.46.258/2010/4.   | - 27.Kpk.46.022/2013/5.  |
| - 27.Kpk.45.004/2010/2.   | - 20.Kpk. 45.454/2013/4. |
| - 20.Kpk.46.258/2010/4.   | - 20.Kpk.45.258/2013/4.  |
| - 27.Kpk.45.172/2010/3.   |                          |
|   | <b><u>2014. év</u></b>   |
| <b><u>2011. év</u></b>  | - 5.Kpk.45.401/2015/5.   |
| - 4.Kpk.46.263/2011/2.  | - 5.Kpk.46.359/2014/6.   |
| - 20. Kpk.45 962/2011/2.  | - 5.Kpk.46.372/2014/2.   |
| - 20. Kpk.45963/2011/2  | - 5.Kpk.46.622/2014/2.   |
| - 20. Kpk.46156/2011/ 2.  | - 5.Kpk.45.139/2014/5.   |
| - 20. Kpk.46 203/2011/2.  | - 17.Kpk.45.226/2014/2.  |
| - 20. Kpk.46 249/2011/2.  | - 17.Kpk.45.299/2014/2.  |
| - 20. Kpk.46 250/2011/2.  | - 17.Kpk.46.182/2014/2.  |
| - 13.Kpk.45.966/2011/3.   | - 17.Kpk.46.407/2014/2.  |
| - 27.Kpk.45.188/2011/4.   | - 17.Kpk.45.531/2014/2.  |
| - 27.Kpk.45.722/2011/2.   | - 17.Kpk.46.435/2014/2.  |
| - 27.Kpk.45.965/2011/2.   | - 20. Kpk.46 621/2014/4. |
| - 27.Kpk.46.202/2011/3.   | - 20. Kpk.45041/2014/3.  |
| - 27.Kpk.46.204/2011/3.   | - 20.Kpk.45.166/2014/2.  |
| - 27.Kpk.46.251/2011/2.   | - 20. K.45887/2014/2.    |
| - 20. Kpk.45964/2011/2.   | - 27.Kpk.45.093/2014/2.  |
|   | - 27.Kpk.45.810/2014/2.  |
| <b><u>2012. év</u></b>  | - 27.Kpk.46.051/2014/2.  |
| - 20. Kpk.45 323/2012/2.  | - 11.Kpk.45.230/2014/2.  |
| - 27.Kpk.45.242/2012/2.   | - 13.Kpk.45.400/2015/5.  |
| - 27.Kpk.45.385/2012/2.   | - 18.Kpk.46.072/2014/2.  |
| - 27.Kpk.46.247/2012/2.   |                          |
| - 27.Kpk.46.274/2012/3.   | <b><u>2015. év</u></b>   |
|   | - 5.Kpk.45.378/2015/2.   |
| <b><u>2013. év</u></b>  | - 5.Kpk.45.468/2015/2.   |
| - 5.Kpk.46.118/2013/7.  | - 17.Kpk.45.009/2015/2.  |
| - 17. Kpk.45.691/2013/2.  | - 17.Kpk.45.379/2015/2.  |
| - 17.Kpk.45.743/2013/2.   | - 17.Kpk.45.415/2015/4.  |
|   | - 20. Kpk.45 277/2015/3. |
|   | - 20. Kpk.45 394/2015/4. |
|   | - 13.Kpk.45.399/2015/3.  |
|   | - 13.Kpk.45.513/2015/2.  |
|   | - 5.Kpk.45.713/2015/2.   |
|   |                          |

**2. számú melléklet**

A joggyakorlat-elemzés során vizsgált bírói határozatok

| <b><u>Kúriai közigazgatási határozatok</u></b> | <b><u>Regionális kollégiumok határozatai</u></b> |
|--|--|
| - Kfv.37.267/2012/9.                           | - 1.K.27.220/2013/7. Veszprémi KMB               |
| - Kfv.II.39.089/2011/15.                       | - 1.Kpkf.50.101/2014/3. Nyíregyházi KMB          |
| - Kfv.II.39.121/2011/7.                        | - 3.K.27.077/2014/8. Veszprémi KMB               |
| - Kfv.III.37.966/2009/23.                      | - 3.Kpk.50.007/2014/3. Veszprémi KMB             |
| - Kfv. III.38.022/2014/4.                      | - 8.Kpk.50.003/2015/3. Pécsi KMB                 |
| - Kfv.IV.37.261/2010/3.                        | - 9.Kpk.30.132/2014/8. Debreceni KMB             |
| - Kfv.IV.37.690/2009/7.                        | - Kpk.50.100/2013/4. Győri KMB                   |
| - Kfv.VI.39.009/2011/7.                        | - Kpk.50.025/2014/4. Győri KMB                   |
|  |  |
| <b><u>Polgári kúriai határozatok</u></b>       |  |
|  |  |
| - Pfv.III.20.391/2010/8.                       |  |
| - Pfv.III.21.985/2009/6.                       |  |
| - Pfv.IV.20.296/2014/4.                        |  |
| - Pfv.IV.21.054/2014/13.                       |  |
| - Pfv.IV.21.226/2011/6.                        |  |
| - Pfv.IV.22.265/2011/6.                        |  |
| - Pfv.III.20.689/2010/4.                       |  |
| - Pfv.IV.20.160/2012/7.                        |  |
| - Pfv.IV.20.188/2012/4.                        |  |
| - Pfv.IV.20.203/2013/4.                        |  |
| - Pfv.IV.20.446/2012/4.                        |  |
| - Pfv.IV.20.462/2013/4.                        |  |
| - Pfv.IV.20.767/2011/6.                        |  |
| - Pfv.IV.20.792/2014/3.                        |  |
| - Pfv.IV.20.832/2013/4.                        |  |
| - Pfv.IV.20.900/2010/4.                        |  |
| - Pfv.IV.21.471/2013/5.                        |  |
| - Pfv.IV.21.545/2012/4.                        |  |
| - Pfv.IV.21.886/2012/3.                        |  |
| - Pfv.IV.22.037/2011/6.                        |  |
| - Pfv.IV.22.210/2011/4.                        |  |
| - Pfv.IV.22.415/2011/6.                        |  |